UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

# LES CAISSES DES ÉCOLES

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

**(Sciences Politiques et Economiques)**

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

**Le Mardi 4 Juillet 1911, à 1 heure 1/2 du soir**

PAR

**V. NARJOUX**

Sous la présidence de M. DELPECH, *professeur*.

Suffragants { MM. DOLLÉANS, *professeur-adjoint*.
DE NESMES-DESMARETS, *chargé de cours*.

DIJON
IMPRIMERIE BARBIER. — L. MARCHAL, Sr
5, RUE DOCTEUR-CHAUSSIER, 5
—
1911

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535717_0037

LES

# CAISSES DES ÉCOLES

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

# LES
# CAISSES DES ÉCOLES

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

**(Sciences Politiques et Economiques)**

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

**Le Mardi 4 Juillet 1911, à 1 heure 1/2 du soir**

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

**V. NARJOUX**

Sous la présidence de M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants { MM. DOLLÉANS, *professeur-adjoint.*
DE NESMES-DESMARETS, *chargé de cours.*

DIJON
IMPRIMERIE BARBIER. — L. MARCHAL, Sr
5, RUE DOCTEUR-CHAUSSIER, 5

1911

# BIBLIOGRAPHIE


ATTHALIN. — Etude sur l'arrêt du 22 mai 1903 (*Revue générale d'administration de 1904*).

AVRIL. — *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique* (Thèse pour le Doctorat, Faculté de Grenoble).

BÉQUET. — *Répertoire de Droit administratif.*

BEURDELEY. — Les Caisses des Ecoles et leur situation légale (*Revue politique et parlementaire de 1896*, tome IX).

BUISSON. — *L'instruction primaire en France.*

*Bulletin administratif du ministère de l'instruction publique*, 1894.

CADET. — Les Caisses des Ecoles (*Recueil des monographies pédagogiques de 1889*).

CAPITANT. — *Introduction à l'étude du Droit civil.*

CHAPEY. — *Etude sur les Caisses des Ecoles* (Thèse pour le Doctorat, Faculté de Rennes, 1910).

DÉTOURBET. — *La loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire*, 1884.

DUCROCQ. — *Traité de Droit administratif.*

DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel.*

GRÉARD. — *La législation de l'instruction primaire en France*, tomes IV, V et VI.

GRIMAUD. — *La liberté de l'enseignement.*

GOBRON. — *Législation et jurisprudence de l'enseignement.*

HAURIOU. — *Précis de Droit administratif* (7e édition).

*Journal de l'Instruction publique* (1879 à 1882).

LEBON. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.*

MARIE. — *Eléments de Droit administratif.*

NORMAND. — *La spécialité appliquée aux dons et legs faits à des établissements publics* (Thèse de Doctorat).

Portefin. — *De la condition d'entretenir une école congréganiste dans les libéralités faites aux communes.*
*Recueil des monographies pédagogiques de 1889.*
Rendu. — *Code de l'enseignement primaire*, 1887.
Reynaud et Lagrange. — *Notes de jurisprudence.*
*Revue critique de jurisprudence*, année 1891, tome XXX.
*Revue des Deux-Mondes,* juin et juillet 1881, janvier et février 1888.
*Revue générale d'administration*, 1904, p. 39 ; 1901, 1, 301 ; 1882, 1, 136.
*Revue pédagogique*, années 1893 et 1903.
*Revue politique et parlementaire*, juillet 1896.
Ripert. — *Le principe de spécialité* (Thèse pour le Doctorat, 1909).
Say, Foyot et Laujallay. — *Dictionnaire des finances*, aux mots Caisses des Lycées, Collèges et Ecoles.
Sirey. — *Lois annotées de 1895,* p. 983, et 1905, III, 33 (Note de M. Hauriou).
Simon. — *L'Ecole* (1886).
Tissier. — *Traité des dons et legs.*
Tissier. — *Des dons et legs aux établissements publics.*
Valabrègue. — *Commentaire de la loi du 28 mars 1882.*

# INTRODUCTION

Les lois scolaires promulguées de 1881 à 1889 ont rendu l'instruction primaire obligatoire; elles ont fait de l'Ecole publique un établissement national, laïque, librement et gratuitement ouvert à tous, qui doit donner aux enfants du pays l'enseignement élémentaire et l'éducation morale, en laissant aux familles toute facilité pour y ajouter, suivant leur conscience, les principes et les pratiques de la religion de leur choix.

Nous avons une législation scolaire qui a triomphé, par sa sagesse et sa modération même, des attaques les plus violentes; nous avons une hiérarchie d'autorités qui fonctionne régulièrement et un personnel enseignant bien préparé à ses fonctions, consciencieux, dévoué, désireux et capable de servir dignement la démocratie; nous avons des maisons d'école qui, sans être des palais, représentent dans leur ensemble un des plus grands sacrifices que la République se soit imposés.

Mais notre idéal n'est pas d'avoir de belles écoles dirigées par des maîtres très instruits, s'acquittant honorablement de leur tâche professionnelle et indifférents à tout le reste. Nous souhaitons et nous espérons beaucoup plus.

L'Ecole républicaine n'est pas un établissement isolé, vivant de sa vie propre et se confinant dans l'apprentissage consciencieux de la lecture et de l'écriture, de l'orthographe et du calcul. C'est la première, et à la fois la plus humble et la plus importante des institutions sociales, celle qui prépare, pour nous succéder, de jeunes générations animées de l'esprit patriotique et républicain.

Mais pour que cette Ecole produise tous ses bienfaits, encore faut-il qu'elle soit fréquentée. Or beaucoup de parents, soit par négligence, soit parce qu'ils ont besoin des services que peuvent leur rendre leurs enfants, négligent trop souvent de les envoyer à l'école. L'article 4 de la loi du 28 mars 1882 a rendu l'instruction primaire obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de 6 ans révolus à 13 ans révolus ; et cette instruction peut être donnée soit dans les établissements d'instruction primaire ou secondaire, soit dans les écoles publiques ou libres, soit dans les familles, par le père de famille lui-même ou par toute personne qu'il aura choisie.

La question de l'obligation est de celles que la guerre avec l'Allemagne a tranchées. A la suite de nos désastres, apparut au pays tout entier, comme une condition de son salut et de son relèvement,

la nécessité d'un système d'enseignement vraiment national, c'est-à-dire d'un enseignement obligatoire, afin d'être universel.

M. Ribière rappelait que ce principe était inscrit dans les codes des nations les plus prospères et appliqué, notamment en Angleterre, en Prusse, en Allemagne, en Danemark, en Suède, en Norwège, en Autriche-Hongrie, en Suisse, en Espagne, en Portugal, en Italie, aux Etats-Unis, au Canada, au Brésil, et jusque dans les colonies anglaises de l'Australie.

C'est qu'en effet le devoir d'instruction et d'éducation s'impose non seulement aux familles, mais encore à la société ou à l'Etat.

Aussi les orateurs de la droite, d'accord sur ce point avec leurs collègues de la gauche et avec le gouvernement, s'unirent dans une même déclaration de principes. Citons notamment le discours de M. le sénateur de Fourtou à la séance du 2 juin 1881 et celui de M. le général Robert à celle du 2 juillet suivant.

« Nous admettons, disait ce dernier, au nom même des préceptes de la religion chrétienne, l'obligation morale pour le père de famille de donner à ses enfants le bienfait de l'enseignement, comme il doit leur donner les moyens de subsistance... Ce principe est dans nos cœurs, à nous catholiques (1). »

---

(1) Séance du Sénat du 2 juillet 1881.

Il convient de faire observer qu'en le proclamant à nouveau, la loi du 28 mars 1882 ne faisait en quelque sorte que rappeler la disposition de l'article 203 du Code civil (1) et énoncer une doctrine de tout temps acceptée.

« Il ne s'agit pas, disait M. Ribière devant la Haute-Chambre, d'un droit du père de famille, il s'agit de son devoir envers l'enfant; et si aujourd'hui, en France, comme dans d'autres pays, non seulement d'Europe, mais du monde entier, nous sommes venus réclamer l'application de ce principe de l'obligation, ce n'est pas seulement parce qu'il y a des pères de famille qui sont oublieux de leurs devoirs, c'est par une raison d'un intérêt peut-être plus considérable encore : c'est parce qu'il y a beaucoup de pères de famille qui, envoyant leurs enfants dans les écoles publiques ou privées, leur donnent un peu d'éducation et d'instruction, mais ne comprennent pas que, à l'époque à laquelle nous sommes arrivés, l'instruction primaire elle-même doit être élevée à un certain degré, et qu'il est difficile aujourd'hui, avec nos institutions, de remplir ses devoirs d'homme et de citoyen, sans avoir une instruction primaire plus étendue qu'il n'était nécessaire dans les temps antérieurs. »

Avant la loi du 16 juin 1881, les familles qui se

---

(1) Art. 203 C. civil : Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants.

trouvaient hors d'état d'acquitter la rétribution scolaire devaient parfois renoncer à faire profiter leurs enfants du bienfait de l'instruction; car il ne suffisait pas qu'elles fussent dispensées de la rétribution scolaire; elles auraient dû recevoir en outre des secours pécuniaires leur permettant de nourrir ou de vêtir convenablement leurs enfants et d'être indemnisées de la perte que leur causait le défaut de travail de ceux qu'elles envoyaient à l'école.

Il existait bien, depuis la loi du 10 avril 1867, une institution qui, si elle eût bien fonctionné, aurait pu faciliter et encourager la fréquentation scolaire, venir en aide à l'Ecole et à la famille, en secourant non seulement les élèves indigents, mais tous ceux dont les parents auraient eu besoin de son intervention pour que l'obligation scolaire leur soit rendue moins pénible. Nous voulons parler des Caisses des Ecoles.

Malheureusement, ces Caisses n'existaient réellement que dans un nombre très restreint de communes, et leurs ressources étaient d'ailleurs notoirement insuffisantes. L'enseignement primaire ne pouvait devenir obligatoire qu'après être devenu entièrement gratuit; il ne saurait être question, en effet, dans une démocratie d'imposer aux citoyens une obligation nouvelle, alors qu'eux-mêmes doivent y subvenir directement par un sacrifice personnel.

Il n'est point contradictoire avec les principes individualistes que l'Etat impose à tous un mini-

mum d'instruction (1). Ce minimum d'instruction est aujourd'hui aussi nécessaire à l'enfant que la santé; c'est ce minimum de connaissances qui lui permettra souvent de se procurer des moyens d'existence. Les adversaires de l'obligation qui parlent au nom d'une liberté absolue, métaphysique, ne sont, en réalité, que des sophistes, puisqu'il ne peut y avoir de liberté de l'ignorance, et que la première condition pour être libre est de s'instruire, de raisonner, de comprendre... L'Etat peut incontestablement établir l'enseignement obligatoire. Il n'excéderait ses pouvoirs que s'il imposait à tous certains maîtres choisis par lui.

La puissance paternelle ne peut être un droit absolu, illimité, car le droit de l'enfant existe à côté qui la limite, chaque fois qu'elle tend à restreindre ou à supprimer sa légitime liberté, et le principe de l'obligation scolaire, bien loin d'être la négation de cette puissance, n'y apporte ainsi qu'une restriction légitime.

Enfin, au point de vue politique, la société démocratique a intérêt à ne compter dans son sein que des citoyens actifs, cultivés, moraux. L'éducation de l'école primaire tend à fortifier l'unité française. C'est qu'un minimum d'idées et de sentiments communs, touchant les obligations des citoyens les uns envers les autres et envers la

---

(1) Voir le traité de Droit constitutionnel de M. Léon Duguit, tome II, p. 77.

communauté, est nécessaire à la vie morale d'un grand peuple; c'est qu'il faut réveiller la vie collective, montrer aux citoyens français qu'ils sont solidaires, qu'ils sont tous liés entre eux par une communauté d'intérêts et de sentiments. Une telle union ne pourra résulter que d'un acquiescement volontaire des intelligences, et l'unité morale que d'un ensemble d'idées donné par l'Ecole.

Il faut donc admettre l'obligation scolaire, qui peut nous donner cette unité de la conscience française, malgré les diversités de confessions ou de partis politiques. Cette apparente restriction d'un droit individuel n'en est pas une en réalité, et nous devons l'admettre, dans un Etat moderne, comme nous admettons le service militaire, restrictif de la liberté individuelle, comme nous admettons l'expropriation pour cause d'utilité publique, restrictive du droit absolu de propriété.

Ainsi donc, le loi du 28 mars 1882 rendait obligatoire pour tous les enfants l'enseignement primaire; et, pour faire entrer l'obligation dans les mœurs et dans la pratique, on comptait sur deux institutions, sans l'action desquelles la loi serait lettre morte : c'était les Caisses des Ecoles et les Commissions scolaires.

Cette loi s'ajoutait à celle du 16 juin 1881, qui établissait la gratuité de l'enseignement primaire; elle instituait deux organismes que nous venons de mentionner : l'un nouveau, la Commission scolaire, créée dans chaque commune pour

surveiller et encourager la fréquentation des écoles (1); l'autre, déjà ancien dans bon nombre de communes, mais qui, de facultatif, devenait obligatoire, la Caisse des Ecoles. Elles devaient aider à lutter efficacement contre les deux grandes causes du mal : la négligence et la misère.

Nous nous proposons d'étudier ici cette importante institution qu'est la Caisse des Ecoles. Par ses ressources, par l'importance de son but, par sa constitution et son fonctionnement qui lui permettent d'unir l'action personnelle des bons citoyens à celle de la municipalité, la Caisse des Ecoles apparaît comme une institution destinée à consolider l'œuvre de l'école publique en favorisant l'épanouissement de ses bienfaits. Née de l'initiative privée, entretenue par les soins des particuliers et développée par la liberté, elle constitue une des plus belles œuvres réalisées dans ces derniers temps par l'effort individuel.

Nous diviserons notre sujet en deux parties essentielles : après un rapide historique et une courte définition de la Caisse des Ecoles, nous montrerons dans une première partie quelle est la nature de l'institution, son caractère légal et sa spécialité fonctionnelle. Nous montrerons que les Caisses des Ecoles sont des établissements publics, annexes du service public de l'Enseignement et qu'elles ne peuvent ni subventionner les écoles

---

(1) Loi du 28 mars 1882 (art. 5).

privées, ni distribuer des secours aux enfants de ces mêmes écoles.

Dans la deuxième partie, nous étudierons l'organisation intérieure des Caisses des Ecoles :

*a*) Les statuts modèles.

*b*) Le personnel participant au service de la Caisse.

Enfin, nous traiterons du patrimoine de la Caisse des Ecoles, de sa gestion et de sa surveillance, et nous examinerons successivement :

*a*) Les ressources qui l'alimentent.

*b*) Le maniement des fonds et la comptabilité du trésorier.

*c*) Les droits des souscripteurs.

# HISTORIQUE

C'est, paraît-il, en Suisse et à l'occasion de la célébration des mariages, que s'est établi tout d'abord l'usage des libéralités en faveur des enfants des écoles. Il a paru naturel d'intéresser ceux qui vont constituer une nouvelle famille aux enfants que le sort a déshérités.

Bien que, dans notre législation, on ne trouve pas trace de la Caisse des Ecoles avant la loi du 10 avril 1867, l'institution est cependant bien antérieure. D'après M. Lavergne (1), l'institution de la Caisse des Ecoles, d'origine « toute parisienne », aurait pris naissance en 1849 dans le 2e arrondissement de la ville de Paris. Les gardes nationaux de cet arrondissement disposaient d'une petite somme, reliquat de la caisse du bataillon. Ces braves gens étaient tous d'accord pour employer cet argent à une bonne œuvre ; ils s'avisèrent que nombre de familles étaient dans l'im-

(1) Voir *Exposition internationale de 1900, rapports du jury international, groupe éducation et enseignement*, 1re partie, page 291.

possibilité d'envoyer leurs enfants à l'école, faute de chaussures ou de vêtements convenables à leur donner, et, sur la proposition d'un honorable commerçant faisant partie du comité local de surveillance des écoles, M. Barreswil, ils décidèrent de consacrer le reliquat de leur caisse de secours aux besoins des élèves nécessiteux des écoles primaires du 2e arrondissement. L'argent fut versé entre les mains du maire qui le fit distribuer aux familles indigentes. Le fait s'ébruita ; la charité publique, habilement sollicitée et mise en mouvement, répondit à l'appel de la municipalité. Bientôt, l'idée se fixa et l'œuvre devint permanente. La Caisse des Ecoles était fondée, et, à lire l'article 15 de la loi de 1867, il semblerait que le législateur s'est inspiré de la modeste, mais généreuse initiative des gardes nationaux parisiens.

Mais, jusqu'à cette époque, l'initiative privée agit seule, en dehors de tout concours officiel ; et on peut dire que la Caisse des Ecoles n'est pas véritablement créée, puisqu'elle n'est pas consacrée législativement, puisque surtout elle n'a pas encore le caractère d'établissement public.

Ce n'est que le 24 mai 1865 que nous trouvons un projet de loi relatif à l'enseignement primaire, présenté, au nom du Conseil d'Etat, au Corps législatif (1), et qui, suivi d'un autre projet du

---

(1) L'exposé des motifs de ce projet du 24 mai 1865 est ainsi conçu : « Le gouvernement a pensé qu'il y avait lieu d'étendre la liberté qu'ont déjà les communes d'établir la gratuité sco-

25 septembre 1866, présenté au Corps législatif par M. Chauchard (1), député, devait aboutir à la loi du 10 avril 1867.

L'institution de la Caisse des Ecoles a donc sa véritable origine dans l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, qui est ainsi conçu : « Une délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet, peut créer, dans toute commune, une Caisse des Ecoles destinée à encourager et à faciliter la fréquentation de l'Ecole par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents.

« Le revenu de la Caisse se compose de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département ou de l'Etat. Elle peut rece-

---

laire et de mettre le plus possible les moyens d'instruction à la portée des populations.

« Art. 3. — Ce n'est pas assez d'ouvrir aux indigents les portes de l'école, il faut leur procurer par des fournitures scolaires les moyens d'en suivre les leçons avec fruit. Aussi bien il peut être utile, dans certains cas, de leur faciliter la fréquentation de la classe par des secours de diverse nature que la commune n'est pas en état de leur donner.

« Enfin, il convient d'encourager par des récompenses les enfants qui se font remarquer par leur exactitude et leur assiduité. A cet effet, une Caisse des Ecoles pourra être créée dans chaque commune ; ses revenus se composeraient des cotisations volontaires, des subventions qui pourraient lui être accordées par la commune, le département ou l'Etat et des dons et legs qui lui seraient faits. »

(1) Voir, pour le projet de M. Chauchard, le *Moniteur* des 17, 18, 19, 21, 22 et 26 septembre 1866, pages 1120, 1123, 1125, 1131, 1135, 1147 et suivantes.

voir, avec l'autorisation des préfets, des dons et legs.

« Plusieurs communes peuvent être autorisées à se réunir pour la formation et l'entretien de cette Caisse.

« Le service de la Caisse des Ecoles est fait gratuitement par le percepteur. »

Et l'instruction générale du 12 mai 1867 (1) détermine bien le but de la Caisse des Ecoles :

« Créée sous l'inspiration du Conseil municipal, alimentée par les souscriptions des personnes les plus dévouées au bien public, elle peut suppléer à l'insuffisance des ressources communales pour un grand nombre de dépenses qui, sans être obligatoires, sont d'une utilité incontestable. Il ne suffit pas, par exemple, en de certains cas, d'ouvrir gratuitement à un enfant la porte de l'école ; l'expérience prouve que beaucoup d'enfants qui y sont admis à cette condition se dispensent d'y paraître ou y paraissent si irrégulièrement qu'ils n'en profitent réellement pas. Cela tient à plusieurs causes que la Caisse des Ecoles peut faire disparaître : le besoin que les parents ont des services de leurs enfants : la Caisse ne peut-elle leur allouer des secours à la condition de l'envoi régulier des enfants à l'école ? Les enfants manquent de vêtements : ne peut-elle leur en donner ? Ils n'ont pas le moyen de se fournir de livres et de

---

(1) *Bulletin administratif* de 1867, page 8.

papier : ne peut-elle leur en procurer? Ne peut-elle pas récompenser par quelques dons les enfants les plus assidus; accorder des prix en dehors de ceux pour lesquels le Conseil municipal attribue une certaine somme ou en doubler la valeur, aider certaines familles à payer l'écolage; donner à l'instituteur lui-même, soit une gratification, soit des livres dont il aurait besoin pour l'instruction de ses élèves ou la sienne propre; ou enfin souscrire en son nom à des recueils périodiques qui le tiendraient au courant des méthodes nouvelles et des progrès de la science? »

Sous cette impulsion, à la fois si vive et si libérale, nous dit M. Beurdeley, les Caisses des Ecoles se sont rapidement multipliées, conservant toutefois leur indépendance et se modelant sur les milieux d'où elles étaient sorties.

Ce fut dans les départements voisins de Paris et dans nos pays de l'Est que furent fondées le plus grand nombre de Caisses des Ecoles. A la fin de 1867, le département des Vosges, grâce au zèle de M. Malgras, inspecteur d'Académie, possédait une Caisse des Ecoles dans chacun de ses cantons. Vers les dernières années de l'Empire, le mouvement se ralentit sensiblement, et les événements de 1870 désorganisèrent la plupart de ces institutions.

Le gouvernement de la République donna un nouvel essor aux Caisses des Ecoles, dont le caractère se modifia manifestement dans le sens laïque et démocratique : les curés des paroisses

cessèrent en général d'être membres de droit, les subventions furent le plus souvent réservées aux écoles municipales, et le taux des cotisations fut abaissé de façon à permettre à un plus grand nombre de personnes de se faire inscrire comme membres sociétaires.

Néanmoins, un certain nombre de Caisses conservèrent leurs statuts primitifs, malgré les avis du Conseil municipal de Paris et le rapport de M. Sigismond-Lacroix qui, dès 1877, préconisent l'adoption de statuts modèles uniformes.

Mais devait-on critiquer ce caractère de diversité que présentent les statuts des Caisses des Ecoles, et leur prospérité même n'est-elle pas plutôt liée à leur indépendance ?

On était parti de cette idée que l'Etat devait avoir à lui des organismes destinés à la satisfaction des besoins spéciaux qui présentent un certain caractère d'intérêt public ; et, d'autre part, on avait reconnu que l'Etat était impuissant à satisfaire tous les besoins qui présentent un caractère d'intérêt public ; que l'initiative privée devait être laissée libre de travailler, elle aussi, au bien public, et, pour cela, de fonder des établissements durables, sous la réserve de leur reconnaissance d'utilité publique. Tout cela était très juste : Les Caisses des Ecoles ont en effet à répondre à des besoins divers, et doivent se conformer à des nécessités de milieux, puisque c'est à l'opinion qu'elles font appel, et que le public leur fournit leurs principales ressources.

Après avoir indiqué, dans l'instruction générale du 12 mai 1867, de quelle manière pourraient s'employer les ressources de la Caisse des Ecoles, M. Duruy se préoccupait des moyens de créer ces ressources. Et, tout en reconnaissant la nécessité de donner dans ce but une bonne organisation à l'œuvre nouvelle, il n'avait garde de prescrire une réglementation uniforme.

« Ces établissements, disait fort judicieusement le ministre, qui devront beaucoup à l'initiative privée, n'ont besoin que d'un règlement de travaux intérieurs dont vous pourrez donner le modèle sans prétendre l'imposer. Ce règlement, qui conférera au maire la présidence de la commission administrative, laissera aux membres de la commission le choix de son vice-président et de son secrétaire ; il pourra désigner, parmi les fonctionnaires publics, des membres de droit, ou décider que tous les membres seront soumis à l'élection ; il pourra partager les membres souscripteurs en membres titulaires et en membres honoraires, donnant ou ne donnant pas aux uns et aux autres le droit d'assister aux réunions générales avec voix consultative ou délibérative, selon ce qui, d'après les circonstances locales, paraîtra devoir être le plus conforme aux intérêts de la caisse ; il pourra fixer le taux de la souscription ou en autoriser l'acceptation à quelque somme qu'elle s'élève ; il pourra autoriser la commission à déléguer ses pouvoirs, dans telle ou telle limite, à un comité, ou lui réserver l'administration directe de

la caisse; enfin, il se prêtera à toutes les combinaisons qui pourraient attirer le plus grand nombre possible de souscripteurs. »

Ces instructions si sages et si libérales étaient bien de nature à favoriser l'essor de l'œuvre nouvelle.

Pour y aider, le ministre manifestait l'intention d'accorder aux Caisses des Ecoles, soit tous les deux ans, soit annuellement, une somme égale au dixième du chiffre total des souscriptions. Et M. Duruy, quelques mois plus tard, pensant qu'il ne suffisait peut-être pas d'avoir fait connaître les avantages de la Caisse des Ecoles, mais qu'il importait de mettre les Conseils municipaux à même d'adopter en toute liberté et en toute connaissance de cause un mode d'organisation, adressait aux préfets, à la date du 9 juillet 1867, une circulaire à laquelle étaient annexés un certain nombre d'exemplaires d'une note renfermant :

1° L'article 15 de la loi du 10 avril 1867 et un extrait de la circulaire du 12 mai suivant, relatif aux Caisses des Ecoles;

2° Une note sur l'usage de faire des dons aux Caisses des Ecoles à l'occasion des mariages;

3° Un résumé de l'organisation de la Caisse des Ecoles du IIe arrondissement de Paris;

4° Un résumé de l'organisation de la Caisse des Ecoles du XIXe arrondissement de Paris;

5° Un extrait de l'étude de M. Louis Reybaud sur le régime des manufactures, indiquant les ré-

sultats obtenus à Lyon par la Société d'instruction primaire ;

6° Une délibération du Conseil municipal de Gentilly (Seine), portant création d'une Caisse des Ecoles ;

7° Un projet de statuts annexé à une délibération d'un Conseil municipal de Seine-et-Oise, portant création et organisation d'une Caisse des Ecoles.

Les préfets étaient invités à distribuer cette note aux inspecteurs d'Académie, aux inspecteurs primaires et aux délégués cantonaux qui leur paraîtraient pouvoir concourir utilement au but proposé, et à la publier, soit au bulletin départemental, soit au bulletin spécial de l'instruction primaire.

Ce qui importe, disait le ministre, c'est que la pensée de la loi parvienne partout où elle peut être suivie d'exécution, et qu'ainsi les libéralités des personnes bienfaisantes, les cotisations des habitants, les subventions des Conseils municipaux qui pourraient être destinées aux Caisses des Ecoles, trouvent ces caisses ouvertes et constituées.

Les recommandations de l'Administration ne furent pas perdues de vue. Beaucoup de communes s'empressèrent d'entrer dans la voie que leur ouvrait la loi du 10 avril 1867 ; le Bulletin administratif du ministère avait soin d'en donner périodiquement la liste, en signalant le caractère

particulier de quelques-unes de ces fondations. C'est ainsi que nous trouvons, au n° 155, à propos de la Caisse des Ecoles d'Herblay (Seine-et-Oise) :

« Le Conseil municipal d'Herblay (Seine-et-Oise), après avoir fondé une Caisse des Ecoles conformément à la loi du 10 avril 1867, vient de décider que, lors de chaque mariage célébré à la mairie, un appel serait adressé par le maire aux nouveaux époux, à leurs parents et aux invités, en faveur de la Caisse des Ecoles. La première application de cette règle a eu lieu le 26 octobre, à l'occasion du mariage de l'instituteur et de l'institutrice. La quête a produit une somme de 46 francs. »

M. Duruy ne négligeait rien pour favoriser le développement des Caisses des Ecoles. Un certain nombre d'instituteurs étant appelés à Paris pour visiter l'Exposition universelle, il organisa à leur intention des conférences à la Sorbonne; quatre de ces conférences eurent pour objet : « Les Caisses des Ecoles (1). »

On voit que M. Duruy s'efforçait par tous les moyens de généraliser le plus possible l'institution de la Caisse des Ecoles. A la date du 1er octobre 1868, on comptait deux cents trois caisses répar-

---

(1) Ces conférences ont été publiées par la librairie Hachette dans un recueil intitulé : *Conférences pédagogiques faites à la Sorbonne aux instituteurs primaires venus à Paris pour l'Exposition de 1867.*

ties entre trente et un départements. Malheureusement, M. Duruy devait bientôt quitter le ministère, et l'impulsion qu'il avait donnée se ralentit. Les événements de 1870 désorganisèrent un grand nombre de fondations, si bien que, dix ans après la retraite du ministre, on ne comptait que six cent trente-neuf Caisses des Ecoles, et cinq cent onze seulement avaient, en réalité, fonctionné.

Voici d'ailleurs les renseignements que donne à cet égard la statistique :

Au 31 décembre 1878 :

Nombre de communes ayant une Caisse des Ecoles : 639.

Nombre de Caisses ayant réellement fonctionné : 511.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Montant total des ressources. | | 133.876 | 87 (1) |
| Subventions des départements | | 15.787 | » |
| Subventions de l'Etat..... | | 5.840 | » |
| Caisses cantonales | Nombre . | 4 | |
| | Budget . . | 4.300 | » |
| Caisses départementales..... | Nombre... | 2 | |
| | Budget.... | 8.100 | » |

Telle était la situation des Caisses des Ecoles au moment de la promulgation de la loi du 28 mars 1882, qui, dans son article 17, prescrivait l'établis-

---

(1) Dans ce chiffre ne figurent pas les ressources des Caisses des Ecoles de Paris. Les fonds de chacune de ces Caisses sont indiqués comme variant entre 15.000 et 75.000 francs.

sement d'une Caisse des Ecoles dans toutes les communes.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à rendre l'enseignement obligatoire, le ministre de l'Instruction publique, M. Jules Ferry, justifiait en ces termes la disposition qui prescrivait l'établissement, dans toute commune, d'une Caisse des Ecoles :

« Pour faire entrer l'obligation dans les mœurs et dans la pratique, nous comptons sur deux institutions sans l'action desquelles la loi serait lettre morte : l'une, toute nouvelle, la commission scolaire ; l'autre, déjà ancienne dans bon nombre de communes, mais qui, de facultative, deviendra obligatoire, la Caisse des Ecoles.

« En général, dans les divers projets de loi rédigés sur cette matière, et même dans certaines législations étrangères, on semble s'être plus préoccupé du mauvais vouloir et de l'obstination de certaines familles que des difficultés réelles qui résultent pour beaucoup d'autres de leur situation de fortune ; ces difficultés, nulle pénalité ne les fera disparaître.

« Nous sommes, au contraire, disposés à croire que les cas de résistance aveugle, opiniâtre et systématique deviendront bientôt assez rares dans notre pays ; mais la loi s'exécutera d'autant plus aisément que les familles seront témoins des efforts faits par les communes et par l'Etat pour faciliter aux pauvres l'accomplissement du devoir scolaire. C'est l'œuvre, féconde entre toutes, des

Caisses des Ecoles qui, par des secours de toute nature, contribuera le plus, pensons-nous, à assurer dans la pratique l'assidue fréquentation.

« En vous demandant d'en rendre partout l'établissement obligatoire, nous ne vous proposons que de généraliser une institution dont les bienfaits ne sont pas contestés. Depuis plusieurs années, le Parlement inscrit au budget un crédit spécial pour cet objet ; l'article 10 du projet de loi propose de garantir aux communes les plus pauvres une part de subvention proportionnelle à leurs efforts.

« La distribution des secours dont la Caisse disposera se fera par les soins de la commission scolaire. Il nous a semblé que la réunion de ces deux sortes d'attributions rendrait plus facile à la commission scolaire l'acceptation et l'exécution sérieuse de ce mandat.

« Si, d'une part, c'est un tribunal de famille qui exhorte, réprimande et au besoin défère à une justice plus rigoureuse les parents récalcitrants, c'est, en même temps, un comité de patronage et d'assistance qui, informé des besoins et des détresses, a qualité pour y porter remède autant que le permettent les ressources de la Caisse. »

Le Parlement est entré dans ces vues. L'article 17 de la loi du 28 mars 1882 est ainsi conçu :

« La Caisse des Ecoles instituée par l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 sera établie dans toutes les communes.

« Dans les communes subventionnées dont le

centime n'excède pas 30 francs, la Caisse aura droit, sur le crédit ouvert pour cet objet au ministère de l'Instruction publique, à une subvention au moins égale au montant des subventions communales.

« La répartition des secours se fera par les soins de la commission scolaire. »

Au lendemain même du vote de la loi, le ministre s'empressa d'adresser aux préfets des instructions pour la nomination des membres des commissions scolaires et pour la création des Caisses des Ecoles. La circulaire du 29 mars 1882 s'exprimait ainsi en ce qui concerne les Caisses des Ecoles :

« Aux termes de l'article 17, il doit être établi une Caisse des Ecoles dans chaque commune.

« C'est surtout avec l'obligation de l'instruction que cette utile institution est appelée à porter tous ses fruits et à faciliter la fréquentation régulière de l'école par des secours aux enfants indigents, par la fourniture d'aliments chauds en hiver, de vêtements et de chaussures, par le don de livres de classe, papier, etc.

« Je vous envoie un modèle de statuts qui pourra servir de guide dans les communes non encore dotées d'une Caisse d'Ecole.

« Il est bien entendu que, pour la rédaction de ces statuts, toute latitude est laissée aux conseils municipaux, qui sont les meilleurs juges des services à rendre par la Caisse de l'Ecole, eu égard aux besoins particuliers de la localité, et, par

suite, de l'organisation qu'il convient de lui donner.

« Il conviendra d'inviter les maires à faire prendre, dans la session de mai, une délibération portant création de cette Caisse, et à proposer l'inscription au budget additionnel de 1882, et le vote, au budget de 1883, d'une subvention.

« La loi nouvelle dispose que, dans les communes subventionnées dont le centime n'excède pas 30 francs, la Caisse aura droit, sur le crédit ouvert pour cet objet au ministère de l'Instruction publique, à une subvention au moins égale au montant des subventions communales.

« Vous aurez, en temps utile, à me transmettre des propositions collectives formulées dans un cadre que je fais établir et dont vous recevrez ultérieurement le modèle. »

Le ministre recommandait en toutes circonstances de laisser aux organisateurs des Caisses des Ecoles la plus grande latitude pour régler les conditions de leur fonctionnement. Il ne voulait pas que l'action bienfaisante de ces Caisses pût être gênée par une réglementation trop minutieuse relativement à l'emploi des fonds.

De même, l'intervention du percepteur chargé de faire gratuitement le service de comptabilité de la Caisse des Ecoles était facultative pour les communes qui avaient ainsi, si elles le jugeaient préférable, la faculté de désigner un des membres du Comité pour remplir les fonctions de trésorier. C'est que, dans beaucoup de communes, les res-

sources des Caisses des Ecoles sont peu importantes, et leur comptabilité ne nécessite pas l'intervention du percepteur qui, la plupart du temps, ne réside pas sur les lieux.

L'article 17 de la loi de 1882 disait que la répartition des secours devait être faite par la commission scolaire ; donc, pas de difficulté en ce qui concernait les Caisses des Ecoles créées après 1882. Mais que décider pour celles qui fonctionnaient antérieurement? Devait-on laisser le droit de répartition des secours au comité de la Caisse, ou devait-on le donner aux commissions scolaires ?

Le ministre de l'Instruction publique, consulté à ce sujet, a répondu « qu'en généralisant l'institution de la Caisse des Ecoles, la loi du 28 mars 1882 n'a point modifié le but que les œuvres créées antérieurement s'étaient proposé et l'organisation qu'elles s'étaient données (1) ».

S'il était rationnel, ajoutait le ministre, de confier exclusivement la répartition des secours aux membres des commissions scolaires, lorsqu'il s'agissait d'une Caisse créée en vertu de la loi de 1882, on risquerait de provoquer la ruine de l'institution en imposant cette règle d'une manière absolue quand on se trouve en présence d'une organisation fonctionnant antérieurement à la loi.

---

(1) Voir dans le *Recueil de Monographies pédagogiques* publié à l'occasion de l'Exposition universelle de 1889, tome V, page 15, la monographie de M. Ernest Cadet.

Dans cette hypothèse, si le Comité de la Caisse des Ecoles ne juge pas utile de faire entrer dans son sein les membres des commissions scolaires, il n'y a pas d'autres moyens de concilier les intérêts en cause que d'adopter le *modus vivendi* suivant :

« Toutes les fois que des enfants ne fréquenteront pas l'école parce qu'ils manquent de vêtements, de chaussures ou de livres, et qu'un secours sera jugé nécessaire, la commission scolaire signalera le fait au Comité de la Caisse des Ecoles qui n'hésitera pas à faire droit à la demande de la Commission scolaire.

« En principe, les fonds des Caisses des Ecoles peuvent être employés en secours et en encouragements en faveur des enfants fréquentant les écoles privées aussi bien qu'en faveur des élèves des écoles publiques. »

Sous le régime de la loi de 1882, la Jurisprudence administrative de la section de l'Intérieur (1) et celle du Conseil d'Etat statuant au Contentieux étaient en effet d'accord pour reconnaître aux communes et aux Caisses des Ecoles (2) le droit d'al-

---

(1) Section de l'Intérieur du 24 juin 1885. Legs Riberprey. (Tissier. *Traité des dons et legs.*)

(2) Lebon 1888, page 829 (Commune de Saint-Saturnin) et 1885, page 103.

Voir aussi un jugement du Tribunal civil de la Seine, en date du 28 avril 1887.

louer des secours et des récompenses aux élèves indigents fréquentant les écoles privées.

Mais la loi de 1886 apporte de profondes modifications dans le régime de l'Enseignement primaire; elle abroge entièrement les lois de 1850 et de 1867. Désormais, l'Enseignement primaire public ne peut plus être donné que par des écoles fondées et entretenues par l'Etat, les départements, les communes; toutes les autres écoles, étant dépourvues de tout caractère officiel, les communes et les Caisses des Ecoles qui sont, nous le verrons, des établissements publics, ne peuvent plus les subventionner; ces dernières ne peuvent même plus, en vertu de leur spécialité fonctionnelle, distribuer des secours aux élèves des écoles privées.

Nous reviendrons avec plus de détails sur tous ces points; nous avons seulement voulu signaler, dans ce rapide historique, le changement du rôle de la Caisse des Ecoles à partir de la loi du 30 octobre 1886.

Nous avons dit que la loi de 1882 établissait une Caisse des Ecoles dans chaque commune, mais il était plus facile d'ouvrir d'un trait de plume 36.117 caisses que de les remplir! Comme le faisait remarquer avec raison un ministre de l'Instruction publique, M. Segris, dans une circulaire du 2 avril 1870, relative aux moyens de développer l'instruction primaire et d'encourager la création de bureaux scolaires, de telles créations ne s'improvisent pas, et, pour les obtenir, il ne suffit

pas de les inscrire dans les lois ni de les réglementer, il faut avant tout les faire pénétrer dans les habitudes et dans les mœurs...

M. Segris se rendait compte qu'il faudrait certainement encore beaucoup d'efforts pour amener tous les enfants de sept à treize ans à recueillir les bienfaits de l'Instruction primaire et pour conquérir aux écoles les 300.000 enfants environ qui ne les fréquentaient pas encore.

Le législateur de 1882 avait organisé deux séries de mesures pour contraindre les parents à assurer l'assiduité de l'enfant à l'école : des sanctions pénales à l'égard des parents négligents ou coupables, des secours aux familles trop pauvres pour envoyer les enfants à l'école. Deux sortes d'institutions avaient été prévues pour atteindre ce double résultat : les Commissions scolaires et les Caisses des Ecoles, « armées l'une contre la négligence, l'autre contre l'indigence des familles (1) ».

Aux Commissions scolaires, la loi avait confié le soin de prévenir et de réprimer les manquements à l'obligation scolaire. Aux Caisses des Ecoles incombait la mission de venir en aide discrètement aux familles indigentes et aussi de stimuler le zèle des enfants par des récompenses aux élèves les plus assidus.

---

(1) Voir Henri Doliveux : *Le Congrès international de l'Enseignement primaire* (Extrait de la *Revue pédagogique* d'octobre 1900), page 34.

Mais ces deux institutions n'ont pas donné les résultats auxquels on pouvait s'attendre.

Sans doute, la fréquentation scolaire s'améliora progressivement jusque vers 1888 : « La multiplicité des écoles, la gratuité de l'Enseignement, la nouveauté de la Législation, l'élan de toutes les bonnes volontés amenèrent cet heureux résultat. Mais, depuis 1888, la situation a changé : L'indifférence des maires et des commissions scolaires, l'absence, dans nombre de communes, de Caisse des Ecoles, l'impuissance, dans nombre d'autres, de cette caisse, insuffisamment dotée, l'apathie générale, la peur des initiatives et des responsabilités, toutes ces causes de faiblesse ont déterminé un état de choses éminemment regrettable : 4 o/o des enfants d'âge scolaire ne sont inscrits à aucune école, et, parmi les inscrits, il en est trop qui gaspillent un cinquième, un quart, parfois un tiers du temps qu'ils doivent à l'école et que l'école leur doit (1) ». Il y a là un danger social ; mais comment y remédier? M. Cazes comptait beaucoup sur l'action du maître ; selon lui, l'instituteur qui voudra avec fermeté et persévérance une fréquentation régulière l'obtiendra souvent, surtout s'il a soin de se mettre en rapports constants avec les familles au moyen de bulletins d'absence ou de démarches faites à domicile. Mais si efficace que soit l'action pédagogique, il est indispensable de

(1) Extrait du rapport de M. Cazes au Congrès international de l'Enseignement primaire à l'Exposition de 1900.

la seconder par l'action administrative et par l'action légale.

Deux projets de modification furent proposés, en 1900, en ce qui concerne les Commissions scolaires. Ils consistaient : le premier, dans le remplacement de la Commission scolaire municipale par une Commission scolaire cantonale; le second, dans la suppression de la Commission scolaire et l'attribution au juge de paix de tous les cas d'infraction à la loi.

M. Cazes, renonçant à ces deux combinaisons, proposait un moyen-terme : le maintien des Commissions scolaires municipales, mais avec simple mandat administratif. Toute l'action répressive serait confiée au juge de paix, mais la Commission scolaire continuerait d'exercer sur les familles son action persuasive.

M. Cazes demandait aussi la suppression de l'affichage et la poursuite des recidivistes jusqu'au tribunal correctionnel (1).

Le nombre des absences mensuellement autorisées pourrait être porté à huit demi-journées.

---

(1) Malgré les mesures prises, les résultats n'ont pas été des plus heureux. A Paris, où siégeaient vingt commissions, il a été distribué, en 1902, 1.149 avertissements et 9 prévenus ont été renvoyés devant les tribunaux de simple police. Ces pères de famille se sont vus condamnés à 5 francs d'amende; mais une instruction du Ministre des Finances prescrit de ne pas inscrire parmi les contraignables par corps les condamnés, lorsque le montant de l'amende est inférieur à 10 francs. La loi n'a donc aucune sanction, même à Paris!

Et dans les départements, quand la Commission scolaire fonc-

L'inspecteur primaire (et non plus la Commission scolaire) pourrait accorder des dispenses annuelles de vingt jours.

Mais, surtout, il serait bien spécifié dans la loi que la Caisse des Ecoles est obligatoire dans chaque commune; et cette caisse recevrait, dans chaque commune, une subvention obligatoire, prélevée sur le budget municipal.

Et, en terminant, M. Cazes insistait sur l'action bienfaisante que peuvent exercer les inspecteurs d'académie, les inspecteurs primaires, les délégués cantonaux. Il appelait de ses vœux la collaboration de tous les amis de l'Ecole. Il se rendait bien compte que la Caisse des Ecoles est une institution précieuse qui, bien administrée, peut rendre les plus grands services. Elle est, en effet, la « petite banque » de l'Ecole primaire. Elle ouvre des crédits pour distribuer des vêtements, des livres, des fournitures de papeterie, des livrets de Caisse d'épargne. Elle fonde des cours du soir, subventionne des sociétés de gymnastique et de tir, organise des voyages de vacances, des excursions scolaires, entretient des magasins d'habillement et des cantines. On peut avec elle, en un mot, donner satisfaction aux besoins intellec-

---

tionne, les parents coupables reçoivent un avertissement ou sont affichés. Il est bien rare que des poursuites de simple police soient engagées. D'ailleurs, on connaît mal le fonctionnement et la jurisprudence de ces tribunaux, puisqu'il n'existe aucun recueil officiel de leurs décisions.

tuels, moraux et physiques des élèves de l'Ecole primaire (1).

Malheureusement, les Commissions scolaires, aussi bien que les Caisses des Ecoles, n'ont pas rempli leur tâche. C'est à peine si les premières ont pu se constituer dans 14.000 communes, sur 36.000. Et là où elles existent, au moins théoriquement, elles ont cessé en fait de fonctionner.

Cet échec des Commissions scolaires paraît tenir principalement : 1° au mode de recrutement des membres appelés à les composer; 2° au régime défectueux qui préside au fonctionnement de cette institution.

En effet, composées en majorité d'élus du suffrage universel, présidées par le maire, elles n'ont pas eu l'indépendance nécessaire pour oser appliquer des pénalités. Par crainte d'avoir sur les bras des affaires ennuyeuses, des démêlés avec les pères de familles qui sont parfois des clients, souvent des voisins et presque toujours des électeurs, elles ont la plupart du temps, en présence des faiblesses et des lacunes de la loi, pris le parti de ne jamais se réunir.

De plus, la procédure compliquée, prévue par le législateur de 1882, qui fait de ces assemblées

---

(1) Le Congrès de 1900 a voté le maintien de la Caisse des Ecoles: la question de sa suppression avait été posée par M. Lalanne.

de véritables tribunaux, constitue une gêne pour le bon fonctionnement des Commissions scolaires dont les membres sont, en général, peu versés dans la connaissance des principes juridiques et de la pratique judiciaire, et c'est encore une des raisons pour lesquelles elles n'ont pu convenablement fonctionner.

En ce qui concerne les Caisses des Ecoles, cette institution, si elle eût bien rempli le but qu'on attendait d'elle, aurait simplifiée, sinon rendue inutile la tâche de surveillance qui incombait aux Commissions scolaires. Bien que la loi de 1882 ait décidé qu'il y aurait obligatoirement, dans chaque commune, une de ces caisses, bien que l'Etat se soit engagé à doubler, au moins pour les communes les moins aisées, la subvention votée par le Conseil municipal, les résultats ont été plutôt décevants.

C'est que, faute de crédits, l'Etat n'a pu tenir ses engagements et s'est trouvé, dès lors, complètement désarmé vis-à-vis des communes récalcitrantes, à qui il ne pouvait reprocher de ne pas assumer des charges pécuniaires auxquelles il se dérobait lui-même.

Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, de constater qu'en 1900 les Caisses des Ecoles n'étaient pas constituées dans plus de 14.200 communes sur 36.000. Et, si on consulte les dernières statistiques, il est aisé de se rendre compte que ces caisses ne paraissent guère être en progrès depuis quelques années.

Il y avait, en effet, en 1882, 16.207 caisses ;
en 1887, 16.954 —
en 1902, 17.439 —
et en 1907, 17,318 —

Ces chiffres, les derniers surtout, sont significatifs, et il serait nécessaire de trouver des ressources pour alimenter ces caisses qui sont trop souvent des « caisses vides », car, pour assurer le plus efficacement possible la fréquentation de l'Ecole, les mesures préservatrices et réparatrices doivent précéder les mesures de coercition (1).

En résumé, l'article 17 de la loi de 1867, qui avait posé le principe de la subvention obligatoire de l'Etat, est resté lettre morte et s'est trouvé en quelque sorte abrogé par les lois de finance ultérieures, à raison des nécessités budgétaires. Le Parlement avait pu décréter la Caisse des Ecoles obligatoire, mais il était impuissant à la remplir. A l'heure actuelle, s'il existe des Caisses des Ecoles dans quelques grandes et moyennes villes de France, combien de petites communes qui en sont dépourvues et où on n'en soupçonne même pas l'existence ! (2). Parfois, le Conseil municipal in-

---

(1) Allusion au projet de loi portant modification de la loi du 28 mars 1885 sur l'enseignement primaire obligatoire, présenté par M. Aristide Briand, ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes (Annexe au procès-verbal de la séance du 24 janvier 1907).

(2) Voir dans le *Recueil des monographies pédagogiques* publiées à l'occasion de l'Exposition de 1889, tome V, page 18, les doléances des inspecteurs d'Académie à propos des Caisses des Ecoles.

tervient et supplée à l'absence de la Caisse en votant des secours aux familles qui envoient leurs enfants à l'école et qui sont dans le besoin. Mais quelle différence entre cette assistance aux indigents et l'action large et fraternelle de la Caisse des Ecoles !

# DÉFINITION

## La Caisse des Ecoles de Dijon

Qu'est-ce qu'une Caisse des Ecoles? « Nous le savons à peu près, à Paris du moins. Tous les ans, on y voit apposer sur les murs de grandes affiches blanches annonçant, sous la présidence d'honneur du préfet de la Seine et du préfet de police, un bal par souscription au profit du Bureau de bienfaisance et de la Caisse des Ecoles, Enfin, lorsque l'on assiste à un mariage de quelque importance, on constate que l'on quête pour la Caisse des Ecoles et que les parents des futurs époux sont priés de faire un don en faveur de cette institution. On entrevoit vaguement que l'argent est destiné à venir en aide aux enfants les plus pauvres des écoles primaires (1). »

(1) Voir Beurdeley, *Revue politique et parlementaire de 1896*, pages 21 et 22.

On sait qu'aux termes de la loi de 1867, la Caisse des Ecoles a pour but de récompenser les élèves assidus et de secourir les élèves indigents. En réalité, elle récompense tous les élèves méritants, aussi bien par leur travail et leur conduite que par leur assiduité ; elle secourt non seulement les élèves indigents, mais tous ceux dont les familles ont besoin de son intervention pour que l'obligation scolaire leur soit moins pénible. Elle allège les charges des parents et permet de conserver le plus longtemps possible les enfants dans l'école, à l'âge où ils peuvent le mieux profiter des leçons. Bien souvent, l'ouvrier est tenté de chercher dans le produit du travail de son enfant un supplément de ressources pour la famille. La Caisse des Ecoles fournit aux écoliers pauvres les livres, le papier, les plumes, etc.; elle distribue des secours en aliments, en vêtements, en chaussures ; quelquefois même, en cas d'accident ou de maladie, elle délivre des secours en argent Elle a aussi pour but d'exciter l'émulation en délivrant aux élèves les plus méritants des prix d'honneur, livres ou livrets de Caisse d'épargne.

La Caisse des Ecoles recueille des secours et elle les distribue. Elle facilite et encourage la régularité de la fréquentation, vient en aide à l'Ecole et à la famille sous des formes infiniment multipliées suivant les besoins, donne en argent ou en nature, tantôt à titre d'encouragement, tantôt sous le nom de récompense, tout ce qui manque à l'enfant : aliments, vêtements, chaussures, livres, cahiers, et jusqu'aux jouets pour les tout petits.

L'extension des attributions des Caisses des Ecoles est la conséquence de l'importance que la loi a fini par donner à cette institution et des indications fournies par l'Administration elle-même. Déjà, en 1867, la circulaire de M. Duruy parlait de récompenses à donner aux maîtres » et même de « subventions à fournir aux familles des indigents ». Et le champ d'action des Caisses des Ecoles n'a pas été limité, mais seulement précisé en 1882, le mode d'action, pour chacune d'elles, étant d'ailleurs réglé et limité par ses statuts. C'est ainsi que les Caisses des Ecoles de Paris sont devenues de « petites banques des écoles », venant en aide aux élèves sous les formes les plus diverses. L'ingéniosité des moyens imaginés est devenu un art de faire le bien : cantines, secours en nature et récompenses aux élèves, récompenses aux maîtres, subventions de cours complémentaires et de classes de garde, voyages de vacances, colonies et promenades scolaires, jeux et gymnastique, bains en baignoire et en piscine, inspection médicale des yeux et des dents, dispensaire, placement des enfants, mutualité scolaire et patronage ; il suffit de jeter un coup d'œil sur les comptes rendus annuels des Caisses des Ecoles de Paris pour être édifié à ce sujet.

Il nous paraît impossible de présenter une étude sur les Caisses des Ecoles sans donner quelques détails à propos de la Caisse de Dijon.

Notre ville possède, en effet, depuis 1883, une Caisse des Ecoles qui fonctionne très bien et a

déjà rendu d'importants services aux enfants fréquentant les écoles laïques. Les statuts, adoptés par le Conseil municipal dans ses séances du 15 mars 1904 et du 24 juin 1910, sont ainsi conçus :

Article premier. — La Caisse des Ecoles laïques, instituée à Dijon en 1883, en exécution de l'article 17 de la loi du 28 mars 1882, a pour but de faciliter la fréquentation des classes par des récompenses, sous forme de livres utiles et de livrets, soit de la Caisse d'épargne, soit de la Caisse des retraites pour la vieillesse, aux élèves les plus appliqués, et par des secours aux élèves indigents et peu aisés, soit en leur donnant les livres et fournitures de classe qu'ils ne pourraient se procurer, soit en leur distribuant des vêtements et des chaussures, soit en leur procurant des distractions sous forme de séances récréatives, promenades, jeux, etc.

Elle veille également au développement physique et à la santé des élèves et procure à ceux dont les parents sont indigents ou dans la gêne des aliments fortifiants, des soins médicaux et pharmaceutiques et des cures d'air par le moyen d'une colonie sanitaire de vacances ou autres procédés visant au même but.

Article 2. — Les ressources de la Caisse se composent :

1° Des subventions qu'elle pourra recevoir de la commune, du département et de l'Etat.

2° Des fondations ou souscriptions particulières.

Du produit des dons, legs, quêtes, fêtes de bienfaisance, etc.

4° Des dons en nature, tels que livres, objets de papeterie, vêtements, denrées alimentaires.

Article 3. — La Société de la Caisse des Ecoles comprend des membres fondateurs et des membres souscripteurs.

Article 4. — Le titre de fondateur de la Caisse des Ecoles sera acquis par un versement minimum de 30 francs une fois payés, ou de 6 annuités de 5 francs chacune.

Article 5. — Le titre de souscripteur résultera pour toute personne d'un versement annuel de 2 francs au minimum.

Et, pour une collectivité, de 5 francs au minimum.

Article 6. — Toute collectivité sera représentée dans la Société par un seul membre délégué par elle.

Article 7. — La Caisse des Ecoles est administrée par un comité composé :

1° De membres de droit, savoir :

Le maire ;

Les inspecteurs de l'enseignement primaire ;

Les membres de la commission scolaire locale ;

Les conseillers municipaux membres de la commission de l'instruction ;

Le receveur municipal, trésorier de l'œuvre ;

Le secrétaire-adjoint ;

Le trésorier-adjoint.

2° De vingt et un membres élus par l'assemblée générale des sociétaires et rééligibles.

Les membres du comité élus par l'assemblée générale sont nommés pour trois ans et renouvelables par tiers chaque année.

Les deux premiers tiers seront désignés par le sort.

Les membres sortants sont rééligibles.

Le comité, présidé par le maire, élit chaque année un vice-président, un secrétaire, un secrétaire-adjoint et un trésorier-adjoint.

Il pourra s'adjoindre des dames patronnesses, dont il déterminera les attributions.

Article 8. — Toutes les fonctions du comité de la Caisse des Ecoles sont essentiellement gratuites, sauf celles du secrétaire-adjoint et du trésorier-adjoint, qui pourront être rétribués par une indemnité dont le montant sera fixé chaque année par le comité.

Le trésorier-adjoint sera chargé :

1° De l'encaissement des cotisations des membres souscripteurs et fondateurs, au moyen de quittances signées de lui, détachées d'un registre à souches, coté et paraphé par le trésorier. A la fin de chaque mois, un relevé des sommes encaissées sera établi par lui et transmis au trésorier, par l'intermédiaire de la Trésorerie Générale.

2° Des opérations de recettes et dépenses concernant les bals, tombola, concerts et fêtes donnés au profit de la Caisse des Ecoles.

Des états d'encaissement pour les bénéfices nets de ces bals, fêtes, etc., seront établis et transmis comme ci-dessus.

Article 9. — Le comité arrête chaque année le budget des dépenses de la Caisse des Ecoles et règle l'emploi des fonds disponibles.

Article 10. — Le comité se réunit au moins quatre fois par an, savoir : dans la première quinzaine qui suit la rentrée des classes, dans la première quinzaine de janvier, dans le mois qui précède Pâques et dans le mois qui précède l'ouverture des grandes vacances.

Il se réunit plus souvent si le président juge nécessaire de le convoquer, ou si cinq de ses membres en font par écrit la demande.

Pendant les intervalles des réunions, le comité délègue ses pouvoirs à une commission permanente.

Article 11. — Le comité aura la faculté de convoquer à ses réunions les instituteurs, les institutrices et les directrices des écoles maternelles, mais ces fonctionnaires n'auront que voix consultative.

Article 12. — Dans l'intervalle des réunions du comité, les mesures urgentes peuvent être prises, sauf à en référer au comité lors de la première séaance, par le bureau dudit comité et par la commission permanente.

Article 13. — Aucune dépense ne peut être acquittée par le trésorier qu'en vertu d'un bon signé du président et du secrétaire, ou, à défaut

de ce dernier, d'un membre de la commission permanente.

Article 14. — L'assemblée générale annuelle des sociétaires a lieu chaque année dans le courant du premier trimestre.

Elle se compose des membres fondateurs et des membres souscripteurs ayant fait, le 1er janvier de la même année, un des versements indiqués aux articles 4 et 5.

A cette réunion, il est rendu compte des travaux du comité et de la situation financière de l'œuvre.

Une copie de ce compte rendu est transmise à l'inspecteur d'académie.

Article 15. — Aucune modification aux présents statuts ne pourra avoir lieu sans l'autorisation du conseil municipal et sans l'approbation préfectorale (1).

Tels sont les statuts de la Caisse des Ecoles de Dijon. Nous ne parlerons ni de son fonctionnement, ni de la composition de son Comité, ce serait nous exposer à des redites; mais nous croyons

---

(1) Sur la proposition de l'administration municipale, le conseil a décidé que des troncs seraient placés dans différents locaux pour recevoir les dépôts faits au profit de la Caisse des Ecoles.

Des troncs seront remis aux personnes qui en feront la demande.

Les offrandes seront reçues soit à la recette municipale, soit par des membres du comité.

Les quittances constatant les versements seront détachées d'un registre à souches.

intéressant de donner ici quelques renseignements sur sa vie proprement dite, sur la manière par elle employée pour secourir les élèves indigents, pour veiller à leur développement physique et à leur santé.

Nous voyons, dans le rapport annuel de 1911, que le Comité de la Caisse des Ecoles de notre ville a procédé, en 1910, comme à l'ordinaire, à la distribution de vêtements et chaussures aux élèves nécessiteux des écoles publiques. « Cette répartition a été faite dans la seconde quinzaine de décembre, et d'après les bases établies par le Comité dans sa séance du 6 octobre 1909 ».

Le crédit de 5.000 francs affecté en 1910 à cette destination a été divisé en deux parties égales : 2.500 francs proportionnellement au nombre total des élèves jouissant de la gratuité complète ou d'une fraction de gratuité à la cantine ; 2.500 francs proportionnellement à l'effectif total de l'école.

Dans chaque école, la directrice ou le directeur ont été chargés de la distribution (1).

Voici l'état de la situation en 1910 :

| | |
|---|---|
| Valeur des marchandises restant en magasin au 1er janvier 1910..... | 1.080 34 |
| Valeur des marchandises achetées en caurs d'année..... | 4.671 25 |

(1) Voir le compte rendu de l'Assemblée générale des membres fondateurs et souscripteurs du 23 mars 1911.

Valeur des marchandises livrées au 31 décembre 1910..... 4.981 57

Valeur des marchandises restant en magasin au 1er janvier 1911..... 770 02

Le crédit de 5.000 francs, dont il a été parlé précédemment, a été réparti de la manière suivante :

ÉCOLES DE GARÇONS

Population scolaire : 2.461. — Enfants secourus : 834, auxquels il a été distribué :

558 paires de galoches.
485 blouses.
120 tricots de coton.
1 chemise.
2 paires souliers.

Somme dépensée..... 2.461 50

ÉCOLES DE FILLES

Population scolaire : 2.768, sur lesquelles 792 ont reçu :

588 paires de galoches.
468 tabliers.
100 pantalons.
50 chemises.
19 paires de bas.
2 robes.

Dont l'ensemble forme une dépense de..... 2.520 07

Total des sommes dépensées..... 4.981 57

Ces chiffres suffisent à montrer l'importance et l'utilité de la Caisse des Ecoles de Dijon qui a pu venir en aide, au cours de l'année 1910, à 792 filles et 834 garçons.

Mais l'œuvre la plus efficace de cette Caisse des Ecoles est sans contredit sa colonie scolaire.

Cette colonie, qui a fait de très rapides progrès, fonctionne seulement depuis l'année 1904. L'idée première en fut émise pour la première fois au Comité dans sa séance du 5 novembre 1903; ce projet reçut le meilleur accueil et, à la même séance, une commission spéciale était nommée pour s'occuper immédiatement des moyens de le faire promptement aboutir.

Cette commission se mit aussitôt à l'œuvre pour chercher un immeuble convenable, et, après de nombreuses démarches, elle fixa son choix sur le château de Crépey qui, par sa situation, semblait bien répondre au but qu'on en voulait tirer. L'acte d'acquisition fut signé le 15 juin 1904, et, le 3 août suivant, 40 enfants de nos écoles partaient pour la colonie.

Le château de Crépey servait autrefois d'établissement d'enseignement secondaire à un ecclésiastique, l'abbé Richard, qui en était propriétaire. Il est situé à une altitude de 610 mètres, sur un plateau au Nord-Est de Bligny-sur-Ouche, à une distance d'environ 6 kilomètres de ce chef-lieu de canton. Les voies de communication, autrefois assez difficiles, le sont devenues beaucoup moins, depuis la construction de la ligne du chemin de fer de Dijon à Epinac.

Cette propriété, aujourd'hui affectée à une colonie scolaire sanitaire, présente dans son ensemble une surface d'environ 5 hectares et se divise en deux parties principales : la maison d'habitation et le parc. Il y a, au rez-de-chaussée de cette habitation : le réfectoire, la cuisine, plusieurs caves ou celliers et différentes pièces pouvant être utilisées comme salles de bains et lavabos. Au premier étage, sur un balcon formant galerie, s'ouvrent les fenêtres des chambres nombreuses où s'installe le personnel de la colonie. Au second étage, plusieurs salles encore vides permettront plus tard d'aménager de nouveaux dortoirs.

Une autre partie du bâtiment contient deux superbes salles soigneusement aménagées et transformées en deux vastes dortoirs pouvant recevoir chacun trente lits.

Au pied de cet ensemble de construction s'étend une vaste terrasse qui surplombe de 4 à 5 mètres un grand potager qui rend les plus grands services à la colonie et dans lequel est installé un lavoir alimenté par une immense citerne.

Le parc, attenant à la maison, présente une superficie de plus de 4 hectares; il est bordé, sur les deux tiers de son périmètre, d'une allée d'arbres touffus, et au milieu se trouvent disséminés quantité d'arbres fruitiers.

En un mot, le château de Crépey est admirablement situé, et, grâce aux réparations qu'on y a faites au cours de ces dernières années, il est actuellement en état de recevoir à la fois une centaine d'enfants.

M. Roblot, secrétaire de la Caisse des Ecoles de Dijon, à l'obligeance de qui nous devons ces renseignements, s'exprime ainsi à propos du but de la colonie, dans son compte rendu des travaux du Comité pendant l'exercice 1904 :

« La colonie scolaire, dans la pensée des organisateurs, n'est point créée pour recevoir des enfants malades ; elle est destinée aux enfants chétifs et malingres appartenant à des familles pauvres, dont les parents ne possèdent ni les ressources ni les moyens nécessaires pour améliorer leur santé débile. Son but consiste à apporter à ces tempéraments délicats et souvent privés des éléments les plus indispensables à l'existence, un régime nouveau capable de les réconforter en les éloignant de la misère et en leur procurant surtout un air pur, une nourriture saine et réconfortante et des distractions sous des formes toujours variées. »

Et pour assurer aux jeunes colons une sécurité absolue et tous les soins que nécessitent leur âge et leur état de santé, on fit appel au bienveillant concours du personnel enseignant. Le Comité avait décidé qu'une indemnité de 300 francs serait répartie entre les personnes chargées de la surveillance de la colonie pendant la durée du séjour des enfants ; mais il éprouva la satisfaction de voir des instituteurs et institutrices accepter cette délicate mission sans la moindre rétribution.

En ce qui concerne le service matériel de l'établissement, « ce service fut confié à trois cantinières des écoles communales qui ont paru plus aptes à ce genre de travail que toutes autres, en raison des habitudes qu'elles avaient déjà contractées avec les enfants dans les cantines scolaires ».

En raison du petit nombre d'enfants qui, pour la première fois, devaient être envoyés à Crépey, la désignation de ceux qui bénéficieraient de cette faveur apparaissait comme très délicate. En effet, sur une population scolaire de 5.000 élèves, parmi lesquels 500 peut-être auraient eu besoin d'un séjour à la campagne, il fallait en désigner 60 seulement pour la colonie. Aussi le Comité décida-t-il en principe :

1° Que la désignation des élèves porterait sur des enfants âgés de 9 à 12 ans;

2° Qu'on se baserait sur l'état de santé des enfants, le nombre d'enfants de la famille, et, enfin, sur la situation pécuniaire des parents.

Le séjour à la colonie fut fixé à vingt jours; du 5 au 26 août pour les fillettes et du 3 au 26 septembre pour les garçons. Mais ce n'est pas tout, et à ces 30 élèves de chaque sexe sont venus se joindre, en quatre périodes de dix jours, 40 enfants envoyés à titre de récompense sous la dénomination de « prix d'excursion »; c'est donc en somme 100 enfants qui on séjourné à Crépey pendant les mois d'août et septembre 1904; et, en

1910, 85 enfants de chaque sexe ont pu participer aux bienfaits de la colonie!

Tous les ans, le Comité de la Caisse des Ecoles de Dijon augmente ses ressources en donnant une fête au profit de la colonie scolaire. En 1910, cette fête rapportait le joli bénéfice de 1.378 francs.

Le montant des dépenses s'est élevé, cette même année, à 4.847 fr. 03, dont 2.341 fr. 80 pour les filles et 2.505 fr. 23 pour les garçons. La dépense moyenne est donc de 27 fr. 55 pour la période entière et de 1 fr. 31 par jour pour les filles. Elle est de 29 fr. 47 au total et de 1 fr. 40 par jour pour les garçons.

Depuis l'ouverture de la colonie, la moyenne de la dépense a été :

| | | |
|---|---|---|
| En 1905, de ..... | 26 | 75 |
| 1906, de ..... | 30 | 14 |
| 1907, de ..... | 30 | 38 |
| 1908, de ..... | 30 | 94 |
| 1909, de ..... | 26 | 97 |
| 1910, de ..... | 28 | 28 |

Nous n'insisterons pas sur les heureux résultats procurés par cette colonie, disons seulement que grâce à cette institution, les plus déshérités de nos écoliers peuvent avoir des jours heureux. « Ils quitteront la maison sombre, la cour humide, le quartier malsain; ils iront eux aussi faire leur séjour à la campagne, manger sainement et copieusement, jouir de l'air pur, du soleil radieux et de

l'envolée derrière les grands bois; et pendant longtemps ils conserveront le souvenir de cette période de vacances; ils exciteront la jalousie de ceux qui, trop jeunes ou bien portants, n'ont pas encore visité ce qu'on peut appeler le château de la jeunesse des Ecoles laïques de Dijon. (1).

---

(1) Extrait du rapport de M. Martinet dans le compte rendu du 23 mars 1911.

# PREMIÈRE PARTIE

## Le Caractère légal des Caisses des Ecoles et leur spécialité fonctionnelle.

---

## CHAPITRE PREMIER

### *Les Caisses des Ecoles sont-elles des etablissements publics ou d'utilité publique ?*

---

Quel est le caractère légal des Caisses des Ecoles? Sont-elles des établissements publics ou des établissements d'utilité publique? C'est là une question qui présente un intérêt considérable, car c'est sa solution qui déterminera la capacité de ces Caisses.

En effet, si les Caisses des Ecoles sont des établissements d'utilité publique, elles constitueront une personne privée, dont les attributions et le fonctionnement seront déterminés par les statuts qui lui ont donné naissance, et les modifications

apportées au service public dont elles seront ainsi l'auxiliaire privé et indépendant, ne pourront rétroagir sur leurs statuts, à moins d'une disposition formelle de la loi.

Au contraire, si les Caisses des Ecoles sont des établissements publics, elles ne seront pas des personnes privées, mais une branche d'une administration publique, un des rouages du service public, et les modifications que l'on pourra apporter au régime de celui-ci entraîneront nécessairement une modification correspondante dans leur organisation propre (1).

C'est en somme dans les circonstances qui accompagnent la fondation des établissements, dans les conditions plus ou moins libres de leur fonctionnement, dans le caractère enfin et surtout du but poursuivi que se trouvent les éléments qui permettent de reconnaître à ces établissements, soit le caractère public, soit le caractère d'utilité publique.

Et, cette première question résolue, une autre se présente immédiatement.

Si les Caisses des Ecoles sont, comme nous le montrerons, des établissements publics, quelle est la nature de leur spécialité administrative? En d'autres termes, ces Caisses sont-elles des établissements charitables ou des établissements purement scolaires?

---

(1) Voir les conclusions de M. Romieu. — Lebon, 1903, page 395.

Si nous nous prononçons pour le caractère charitable, on pourra concevoir que des secours fussent alloués aux enfants des écoles privées aussi bien qu'à ceux des écoles publiques; au contraire, si nous nous prononçons pour le caractère purement scolaire, leurs secours ne pourront être distribués qu'aux élèves de l'école publique, dont elles constitueront une sorte d'annexe.

Avant de résoudre ces questions, il importe de distinguer avec soin ces deux catégories de personnes morales que sont les établissements publics et les établissements d'utilité publique.

Dans un sens large, on donne le nom d'établissements publics aux circonscriptions territoriales investies par la loi elle-même de la personnalité civile; seront ainsi établissements publics : l'Etat, les départements, les communes, les syndicats de communes, les sections de communes. Mais, en pratique, l'expression « d'établissements publics » est exclusivement réservée aux services publics nationaux, départementaux, communaux et coloniaux auxquels la personnalité civile a été concédée à raison de leur importance et de leur utilité.

Dans la vie sociale, les habitants d'un même pays ont des besoins communs et permanents, que l'initiative privée serait dans l'impossibilité de satisfaire. De là, la nécessité d'un organisme stable, doué de forces et de ressources propres, l'Etat, qui est aussi la première et la plus importante des personnes morales.

Les attributions de l'Etat sont plus ou moins étendues suivant les régimes politiques; d'ordinaire, elles se bornent aux services les plus généraux, tels que ceux qui intéressent la sûreté publique, la justice et la défense du pays; ce sont les « vieux services », ceux qui rentrent directement dans l'ancienne formule « police et justice », au sens étroit de ces mots, désignant la mission qui consiste essentiellement à procurer aux gouvernés la tranquillité et la sûreté, par voie préventive et par voie répressive.

Mais avec les progrès incessants dus à la science, l'homme s'est créé de nouveaux besoins, et divers services nouveaux sont apparus, qui, presque partout, sont exploités aussi directement par l'Etat. Ils touchent à la vie économique du pays et ils occupent une place chaque jour plus grande dans l'activité des Etats modernes. Ce sont, par exemple, partout, les services des postes et télégraphes, et, dans beaucoup de pays, les services des chemins de fer.

Il arrive souvent, dans les grands Etats modernes, que certains services publics ne sont pas exploités par les gouvernants et leurs agents, mais par des unités administratives secondaires, créées et reconnues par eux, et placées sous leur contrôle. C'est qu'au sein de l'Etat, les habitants d'une même région ont des intérêts distincts de ceux des habitants des régions voisines, et que ces intérêts distincts ont donné naissance à d'autres personnalités morales, qu'on appelle : départe-

ments, communes, syndicats de communes, sections de communes. Et ces services, exploités directement par ces unités administratives secondaires, sont très importants, puisque l'assistance, l'instruction, pour une large part, l'hygiène locale et une bonne partie de la police sont assurées dans ces conditions.

Enfin, pour certains services déterminés, au lieu de les laisser gérer par l'administration générale de l'Etat ou de la commune, on crée des organes spéciaux dont la fonction consistera uniquement à assurer la marche du service, et dont l'action sera placée sous le contrôle et la direction de l'autorité publique ou municipale. Ces organes spéciaux détachés du groupe central s'appellent les « établissements publics ».

« Pour mieux assurer l'accomplissement de quelques services publics, dit M. Aucoc, le législateur a cru utile d'en confier la gestion à des autorités spéciales, dans lesquelles il a espéré trouver une compétence et un zèle particuliers, et il a personnifié les intérêts spéciaux auxquels pourvoyaient ces autorités, comme il avait personnifié les intérêts généraux dans l'Etat, les intérêts locaux dans les départements et les communes. Ainsi, à côté de l'Etat, des départements et des communes, il y a d'autres personnes morales publiques qui ont une existence civile distincte, qui ont le droit d'avoir des propriétés, des ressources spéciales, indépendantes de celles de l'Etat et des communautés territoriales. C'est ce que l'on appelle les établissements publics. »

Quant aux établissements d'utilité publique, ils peuvent être ainsi définis : « Ce sont des institutions dont l'existence présente un caractère d'utilité générale et pratique, qui a été reconnu dans les conditions déterminées par la loi. Nous citerons, à titre d'exemple, les sociétés d'enseignement, telles que l'Association philotechnique, la Société pour l'Instruction élémentaire, etc.

Ces établissements constituent des œuvres d'initiative privée, sur lesquelles sans doute l'administration supérieure exerce un contrôle, mais dont l'action demeure indépendante de celle des services publics. »

Tout autre est le caractère des établissements publics proprement dits. Non seulement, comme les établissements d'utilité publique, ils offrent un intérêt général qui justifie leur reconnaissance légale, mais, à la différence des premiers, ils font, en quelque sorte, partie intégrante des services publics auxpuels ils se rattachent (1). Il nous suffira de citer les hospices et les bureaux de bienfaisance.

Sans doute, certains établissements publics, comme les Caisses des Ecoles, sont régis par des statuts. Mais ces statuts ne peuvent avoir pour effet que de concourir à l'action des services publics; dans aucun cas ils ne peuvent l'entraver.

---

(1) Cf. les arrêts de la Chambre des Requêtes du 28 décembre 1885, et de la Chambre civile, du 1er décembre 1886.

Dès qu'une disposition des statuts devient inconciliable avec une règlementation nouvelle du service, elle cesse d'être applicable et doit être considérée comme non avenue.

Ayant ainsi défini et distingué les établissements publics et les établissements d'utilité publique, demandons-nous maintenant dans laquelle de ces deux catégories de personnes morales il faut faire rentrer les Caisses des Ecoles.

En ce qui concerne les Caisses des Ecoles créées postérieurement à la loi du 28 mars 1882, il n'y a pas d'hésitation possible. Cette loi, en édictant l'obligation pour chaque commune d'avoir une Caisse des Ecoles, constitue ces Caisses à l'état « d'organisme administratif nécessaire », ce qui est la négation même de l'établissement privé. Aussi est-on d'accord (1) pour reconnaître aux Caisses fondées en exécution de cette loi le caractère d'établissement public.

Mais la difficulté existe, au contraire, pour les Caisses créées avant la loi du 28 mars 1882, et nous devons nous demander si la loi du 10 avril 1867, en autorisant les communes à créer des Caisses des Ecoles dotées de la personnalité civile, a entendu, à ce moment, conférer à ces Caisses le

---

(1) Voir Haurion, note Sirey, 1905, III, 33.
Romieu ; Lebon, 1903, p. 390.
Berthélemy. *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6e éd., p. 538.
Michoud, tome I, page 230, n° 93.

caractère d'établissements publics ou d'établissements d'utilité publique ?

« Dans le sens du caractère d'établissement d'utilité publique, nous dit M. Romieu dans ses remarquables conclusions, on fait valoir que les établissements publics ont une organisation fixe et uniforme, sont soumis à une tutelle étroite de l'administration qui est armée à leur égard de pouvoirs de coercition, que des établissements, même d'un intérêt général considérable, soumis à une législation et à une réglementation étroites, avec subsides de l'Etat, sont considérés comme de simples établissements d'utilité publique, lorsqu'ils sont issus de l'initiative libre et qu'ils sont pourvus d'une administration indépendante (comme les sociétés de secours mutuels, aux termes mêmes de la loi, et les caisses d'épargne, d'après la jurisprudence (Cass., 5 mars 1856) ; que le but de la loi de 1867, en créant les Caisses des Ecoles, a été de faire appel à l'initiative privée, aux cotisations volontaires, pour alléger les charges des communes ; que la loi ne pose aucune règle pour les statuts, autorise par là même les formes les plus variées, comme il sied pour une institution purement privée, et n'exige même pas l'intervention du pouvoir central, laissant le soin d'approuver les statuts au conseil municipal et au préfet ; qu'en fait, l'administration a, pendant un quart de siècle, permis aux Caisses des Ecoles de se constituer et de s'administrer avec toute liberté et de la manière la plus variée, au gré de leurs fondateurs.

On en conclut que, d'après l'esprit de la loi organique et l'exécution qu'elle a reçue, les Caisses des Ecoles créées avant 1882, avaient le caractère d'établissements d'utilité publique, libres et autonomes dans les limites de leurs statuts. L'administration ne pouvait dès lors modifier leur organisation et leurs attributions, et les changements de la législation générale de l'enseignement ne pouvaient avoir implicitement de conséquence à leur égard. »

Cette distinction, entre les Caisses des Ecoles créées avant et après 1882, est notamment la théorie admise par M. Beurdeley (1). Pour lui, les Caisses créées avant 1882 sont des établissements d'utilité publique, ayant conservé toute leur autonomie, obéissant à leurs statuts originaires et s'administrant en pleine liberté.

Au contraire, les Caisses des Ecoles postérieures à la loi de 1882, auraient une situation bien différente. Issues d'une délibération du conseil municipal, de facultatives qu'elles étaient devenues obligatoires, elles sont en réalité une création de la loi. Ce qu'autorisait le législateur de 1867, le législateur de 1882 l'impose. Les statuts des nouvelles Caisses, bien qu'une certaine latitude ait été laissée aux conseils municipaux pour leur rédaction, sont inspirés par le pouvoir central ;

---

(1) *Revue politique et parlementaire*, juillet 1896, p. 21 et 22.

leur action est limitée. Il suit de là que ces Caisses des Ecoles sont en réalité de véritables établissements publics fondés dans le but d'assurer à la loi sur l'obligation sa pleine et entière exécution. Elles ont leur place marquée dans l'organisation de notre enseignement primaire dont elles constituent un des rouages nécessaires, « et font à ce titre partie du domaine public ».

Ainsi, le caractère d'utilité publique des Caisses des Ecoles résulterait du peu de précision des textes. Cette ambiguité de la législation serait par elle-même significative et aurait donné lieu à une très grande variété des statuts, du but poursuivi et du fonctionnement des Caisses, qui, le plus souvent s'administrent librement, par l'organe des représentants désignés par les adhérents. Plusieurs, en effet, malgré les termes exprès de la loi de 1882, distribuent elles-mêmes les fonds qu'elles réunissent et qu'elles gèrent.

« Comment admettre, disait-on, qu'un organisme si peu défini, si peu soumis à l'action administrative, ayant d'ailleurs d'après la loi même pour ressources principales, sinon exclusives, des cotisations volontaires, puisse avoir le caractère d'un établissement public ? Son fonctiennement de droit et de fait évoque mal l'idée de service public. »

On prétend que le but de la loi de 1867, en créant les Caisses des Ecoles, a été de faire appel à l'initiative privée, mais, à aucun moment, l'initiative de la fondation des Caisses des Ecoles et

de la rédaction de leurs statuts n'a été confiée à des particuliers ou à des associations : « Ce sont les conseils municipaux, sous l'inspiration des statuts-type qui leur sont soumis et avec l'approbation des préfets, qui apprécient et qui décident ; et la variété des statuts des différentes Caisses n'apparaît plus comme l'expression de volontés particulières, mais comme l'application des vues, d'ailleurs variables, de l'administration à des circonstances locales différentes. »

On invoque le peu de précision et l'ambiguité des textes ! Mais, la loi qui a organisé les Caisses des Ecoles date de 1867 ; et il faut remarquer qu'à cette époque la législation scolaire moderne, non seulement n'existait pas dans les textes, mais n'entrait pas encore dans la conception des esprits. « La législation des Caisses des Ecoles, qui nous paraît aujourd'hui rudimentaire, ne tranchait pas alors avec l'ensemble des lois sur l'enseignement. Elle n'est plus, sans doute, à ce point de vue, en harmonie avec les textes actuellement en vigueur, mais de cette circonstance on ne peut tirer argument sur la nature juridique des Caisses des Ecoles. Il est bien certain, en effet, qu'il fallait, en 1867, confier aux initiatives locales et aux bourses de bonne volonté le fonctionnement d'établissements qui ne trouvaient aucun appui dans une organisation uniforme et méthodique de l'enseignement primaire (1).

---

(1) Voir la note de M. Atthalin dans la *Revue générale d'administration*, janvier 1904, p. 39 et suivantes.

On peut même dire, retournant l'argument, que la création d'un organisme à personnalité aussi peu limitée, ayant seulement le caractère d'un établissement d'utilité publique, aurait constitué une anomalie et une imprudence. Nous pensons, quant à nous, que la Caisse des Ecoles a été dès l'origine un établissement public. C'est d'ailleurs la solution adoptée par le Conseil d'Etat. Il a décidé en effet que les Caisses des Ecoles avaient eu le caractère d'établissements publics dès 1867, et que la loi de 1882 n'avait fait que confirmer ce caractère sans rien innover (1).

Les motifs qui ont déterminé cette décision nous sont indiqués d'une façon très complète dans les conclusions remarquables de M. Romieu (2).

Pour lui, ce qui caractérise l'établissement public, c'est d'être une personne morale créée pour la gestion d'un service public. Or, celui-ci peut exister dans des conditions très variables; avec des ressources d'origines très diverses (taxes, cotisations volontaires, dons et legs, subventions des personnes publiques), avec ou sans individualité financière et comptable propre (section de commune, pauvres de la commune), avec une organisation plus ou moins bien définie et contrôlée, avec ou sans mode de cœrcition explicitement déterminé par la loi (Chambres de commerce et

---

(1) Avis du Conseil d'Etat du 17 mai 1900. Cf. *Revue générale d'administration*, 1901, tome I, p. 302.

(2) Lebon, 1903, p. 396.

autrefois Fabriques), avec une indépendance presque complète vis-à-vis de l'administration (caisses de secours des prêtres âgés ou infirmes). Il y a donc un grand nombre de critériums différents pour reconnaître un établissement public, et il n'est pas nécessaire qu'ils se trouvent tous réunis. Mais il y a une condition essentielle pour qu'il y ait établissement d'utilité publique, c'est que la création appartienne à l'initiative privée. Or, aux termes mêmes de la loi du 10 avril 1867, il n'en est pas ainsi pour la Caisse des Ecoles ; les ressources privées pourront l'alimenter en partie ou en totalité, mais l'initiative de la création appartient à la commune ou aux communes qui peuvent se réunir à cet effet. « La commune n'intervient donc pas seulement pour approuver les statuts d'un établissement privé, mais c'est elle qui crée elle-même une caisse communale pour le service de l'instruction. La circulaire du 12 mai 1867 invite les conseils municipaux à délibérer sur cette création, et le modèle de statuts annexé à la circulaire du 9 juillet 1867 porte : « Le conseil municipal délibère s'il y aura dans la commune une Caisse des Ecoles. »

La Caisse peut donc fonctionner théoriquement sans le concours des particuliers ; la loi ne les associe pas à son fonctionnement et ne les prévoit que comme souscripteurs.

D'autre part, la loi de 1867 prévoit que la gestion de la Caisse sera confiée au percepteur qui en fera le service gratuitement. C'est le comptable

communal qui est obligatoirement chargé de cette recette communale, et une circulaire de la Direction de la Comptabilité publique classe en conséquence cette comptabilité comme service hors budget du receveur municipal..... Nous estimons donc que les Caisses des Ecoles ont eu, dès l'origine, sous la loi de 1867, le caractère d'établissements publics..... »

Le Conseil d'Etat a définitivement admis cette solution dans un avis du 17 mai 1900 en se basant sur les considérants suivants :

« Considérant qu'aux termes de l'article 15 de la loi sus-visée du 10 avril 1867, les Caisses des Ecoles, d'une part, étaient destinées à faciliter et à encourager la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents, et, d'autre part, ne pouvaient être créées, si la nécessité en était reconnue, que par une délibération des conseils municipaux approuvée par le préfet ; qu'elles étaient investies du droit de recevoir des dons et legs et qu'enfin elles étaient gérées gratuitement par le percepteur.

« Considérant, dès lors, que les Caisses des Ecoles constituaient dès leur création un organisme administratif substitué à la commune dans l'accomplissement d'une mission qui, par sa nature même, incombait à celle-ci, et doivent être considérées non pas uniquement comme des services municipaux, mais comme des établissements distincts, investis du droit de recevoir des

libéralités et ayant tous les caractères des établissements publics.

« Considérant que si la loi du 10 avril 1867 a été abrogée par celle du 30 octobre 1886, l'article 15 précité doit être regardé comme resté en vigueur en raison de l'article 17 de la loi du 28 mars 1882, d'après lequel les Caisses des Ecoles instituées par l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 doivent être établies dans toutes les communes.

« Considérant que ledit article 17, en maintenant dans notre législation l'existence des Caisses des Ecoles, n'a apporté aucun changement aux règles antérieurement fixées pour leur création et la détermination de leurs attributions ; qu'il a, au contraire, en rendant obligatoire dans toutes les communes cette existence, confirmé le caractère qu'elles tenaient de la loi de 1867.

« Considérant que, de ce que l'article 15 de cette loi dispose que les revenus des Caisses des Ecoles se composent, en même temps que des subventions des communes, des départements et de l'Etat, de cotisations volontaires, on ne saurait conclure que lesdites Caisses sont des établissements d'utilité publique.

« Considérant, en effet, que cette circonstance, qui permet la participation des particuliers au fonctionnement des Caisses sans faire de leur concours une condition indispensable de la création de ces établissements, n'est pas incompatible avec la qualification qui leur a été ci-dessus reconnue.

« Est d'avis... que les Caisses des Ecoles sont des établissements publics... (1). »

Les Caisses des Ecoles étant des établissements publics sont soumises à un principe qui restreint singulièrement leur capacité ; ce principe, que la jurisprudence du Conseil d'Etat a mis en lumière, est celui de la spécialité. Aux yeux de la Haute-Assemblée, les établissements publics, en effet, n'ont pas une capacité générale ; ils sont investis de la personnalité civile et ils ne peuvent recueillir des dons et legs qu'en vue de la mission spéciale qui leur a été confiée par les lois et règlements, et dans les limites des attributions qui en dérivent. Leur capacité est exclusivement bornée à l'exécution du service en raison duquel ils ont été constitués. C'est pour accomplir une fonction administrative que la vie civile leur a été donnée ; « au delà de cette fonction, ils ne peuvent rien, ils n'ont droit à rien, ils ne sont rien ».

Peut-être pourrait-on présenter ce principe comme une application, en matière administrative, de la grande loi de la division du travail,

---

(1) Citons dans le même sens un arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 1901 (Barens et autres) : « Considérant qu'il résulte des dispositions de la loi du 10 avril 1867, article 15, et de la loi du 28 mars 1882, article 17, que les Caisses des Ecoles constituent un organisme administratif distinct, chargé d'encourager et de faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et des secours aux élèves indigents ; qu'elles ont tous les caractères d'établissements publics communaux... »

dont la formule serait ici : « Une personne morale pour un seul but (1). » Mais, en réalité, il a sa raison d'être dans une série de considérations d'ordre divers. D'abord, dans l'intérêt général, il n'est pas à désirer que les personnes morales, créées par la loi en vue d'accomplir un but déterminé, n'y consacrent pas toute leur activité et toutes leurs ressources pécuniaires.

De plus, pour que le contrôle que l'Etat exerce sur les différents établissements publics soit efficace, il faut que chacun d'eux reste cantonné dans la sphère d'action qui lui a été assignée.

Enfin, chaque établissement a reçu, avec sa fonction spéciale, l'organisation qui convient à cette fonction. Or, il peut se faire que cette organisation, excellente pour le service dont il a assumé la charge, soit tout à fait défectueuse pour un autre service. C'est donc lui rendre service que de lui défendre de s'en occuper ; c'est lui permettre de se consacrer tout entier à sa tâche et de ne pas empiéter sur celle des autres.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 13 juillet 1881 (2), a eu à examiner la question de la spécialité des établissements publics. Il a affirmé à la fois l'existence du principe et la nécessité de l'appliquer rigoureusement dans la matière des dons

---

(1) Voir la thèse de M. Ripert : *Le principe de spécialité*, page 32.

(2) Tissier, *Traité des dons et legs aux établissements publics*, tome I, page 494.

et legs. Mais, en même temps, il s'est efforcé de faire revivre les libéralités qui auraient dû être caduques en vertu de la règle de la spécialité, en les faisant parvenir aux établissements bénéficiaires, c'est-à-dire aux établissements qui étaient compétents pour exécuter le service, condition de la libéralité. Sa doctrine peut donc être résumée dans les deux règles suivantes :

1° Toute libéralité qui tendrait à faire sortir un établissement public de sa spécialité fonctionnelle ne doit pas être autorisée à son profit.

2° Mais elle n'est pas caduque pour cela, car elle s'adresse en réalité à l'établissement bénéficiaire ; il y a donc lieu de l'autoriser au profit de cet établissement.

En somme, on peut affirmer qu'il est aujourd'hui administrativement impossible de faire parvenir à des établissements publics ou d'utilité publique des libéralités dont les charges ne cadreraient pas avec leur spécialité fonctionnelle. Et le Conseil d'Etat applique avec d'autant plus de rigueur la règle de la spécialité que ses principaux inconvénients sont atténués par la jurisprudence qui fait parvenir les libéralités aux établissements bénéficiaires.

Bien que la spécialité fonctionnelle de la Caisse des Ecoles soit d'encourager et de faciliter la fréquentation de l'école publique par des récompenses aux élèves assidus et des secours aux élèves indigents, le Conseil d'Etat a cependant admis cet établissement public à acquérir des

immeubles en vue d'organiser des colonies de vacances ou des écoles de santé.

Il déclare en effet, dans un avis du 17 mai 1900 (1), que l'admission des élèves dans une colonie de vacances constitue une des formes des récompenses ou des secours prévus par la loi et encourage ou facilite dans une certaine mesure la fréquentation de l'école.

« Nous ne pouvons qu'applaudir, dit M. Michoud, à cette interprétation bienveillante, mais une interprétation plus rigoureuse aurait pu objecter que le but des colonies scolaires et des écoles de santé est un but hygiénique et non un but scolaire, et que l'encouragement à la fréquentation de l'école n'est qu'indirect. Le Conseil d'Etat a estimé qu'il était utile d'interpréter largement le « but » défini par la loi et de permettre d'y faire rentrer les buts connexes qui n'ont pas de représentants spéciaux. »

Puisque nous avons abordé ici les colonies scolaires, nous en profiterons pour donner quelques détails sur cette institution.

Parmi les œuvres d'as.istance qui ont été fondées par les Caisses des Ecoles, les colonies scolaires sont en effet l'une des plus efficaces. Il en existe dans beaucoup de grandes villes ; c'est ainsi que Paris, Bordeaux, Bayonne, Lyon, Marseille, Roubaix, Lille, Saint-Etienne, Agen, Toulouse, Dijon, possèdent des colonies scolaires.

---

(1) *Revue générale d'administration*, tome I, p. 301.

Le but de cette institution est de procurer un séjour à la campagne à des enfants de famille pauvre et de santé délicate. Ce sont des œuvres de « prévoyance hygiénique » instituées en faveur des enfants de constitution faible, en faveur des plus pauvres parmi les plus faibles et des plus méritants entre les plus pauvres. Disons seulement qu'on écarte les enfants vicieux, et ceux qui sont atteints de maladies contagieuses, que l'âge d'admission est, en France, de 9 à 12 ans.

Il existe deux modes principaux d'organisation pour les Colonies scolaires : le premier consiste à placer les colons isolément dans les familles de cultivateurs, « pour qu'ils y vivent de la vie de leurs hôtes », c'est le système familial, suivi de préférence au Danemark et en Angleterre; le deuxième consiste à envoyer les enfants, par groupes plus ou moius nombreux, et sous la direction d'instituteurs et d'institutrices, dans des locaux aménagés en vue de cette villégiature : écoles rurales, fermes, habitations d'été mises par leurs propriétaires à la disposition des comités, ou enfin villas scolaires, acquises ou construites spécialement pour cette destination.

Il faut distinguer, au point de vue de l'administration intérieure, le système du pensionnat de celui de la régie. Dans le premier, l'alimentation des colons est confiée, pour un prix fixé d'avance, à un hôtelier ou aubergiste de la localité. Dans le second, c'est le comité qui procède directement aux achats nécessaires et nourrit les pupilles.

La première en date de nos colonies de vacances est celle qui fut fondée en 1881 par le pasteur Lorriaux, de Levallois-Perret, sous le nom d'« Œuvre des trois semaines ».

Une seconde entreprise, de caractère privé, fut l' « Œuvre de la Chaussée du Maine », fondée en 1882 par Mme de Pressensé. Mais la plus importante est sans contredit celle des Caisses des Ecoles de la ville de Paris.

A Paris, en 1881, il se créait, sur une initiative privée, l' « Œuvre des trois semaines », dans le but de procurer à des enfants pauvres l'avantage d'un séjour à la campagne. Presque en même temps se fondait une autre œuvre privée analogue : « Les Enfants à la montagne ». En août 1883, sous l'impulsion généreuse de M. Edouard Cottinet, la Caisse des Ecoles du IX^e^ arrondissement envoyait dans la Haute-Marne une colonie de 18 enfants des écoles. Au mois de décembre suivant, M. Cottinet présentait aux souscripteurs de l'œuvre qu'il venait d'inaugurer un intéressant rapport sur cette première tentative de colonie. Il en définissait le but, tout à fait différent de celui des voyages scolaires, alors en faveur à Paris.

« Les Colonies de vacances, disait-il, n'ont rien de commun avec les voyages scolaires, quelque divertissants et profitables qu'ils soient. Notre visée, toute différente, était purement hygiénique, d'hygiène préventive; nous désirons enlever des écoliers étiolés au méphitisme ambiant de la grande ville, au confinement, à l'oisiveté, à l'en-

nui qui sévissent sur eux de préférence en cette époque de l'année, où d'autres enfants, plus favorisés de la fortune, s'échappent et vont au loin faire provision de gaîté, de liberté, de santé... »

Et l'année suivante, la Caisse des Ecoles du même arrondissement envoya 100 enfants dans le Jura et dans les Vosges.

Cette expérience, entreprise dans des proportions plus considérables qu'auparavant, fournissait des données précieuses sur le mode d'organisation à adopter, sur la dépense qui en résultait, et sur les ressources à y appliquer. Il n'y avait plus à craindre l'incertitude des dépenses, les risques de la nourriture, le choix de l'installation; l'adhésion des familles n'était plus douteuse, et le concours du personnel enseignant était assuré. L'institution avait dès lors fait ses preuves, et l'expérience tentée dans le IX^e^ arrondissement devait bientôt s'étendre aux autres arrondissements de la capitale. De 1378 en 1890, le nombre des colons, en 1901, était déjà de plus de 5.000.

Aujourd'hui, tous les arrondissements ont des colonies de garçons et de filles. Bien qu'elles aient chacune leur existence propre et une organisation différente dans le détail, le fonctionnement général en a été réglé par une délibération du Conseil municipal en date du 20 novembre 1893.

Les dispositions relatives à la fixation du nombre des colons et à leur désignation, au choix des localités, à l'installation matérielle et à l'entretien des colonies sont laissées à l'initiative des Comités

des Caisses des Ecoles, lesquels doivent seulement produire chaque année, à l'appui de leur demande de subvention, la justification des dépenses de la colonie précédente et un projet de colonie pour l'année en cours.

L'œuvre exige des sacrifices considérables. La subvention accordée en 1901 par la ville de Paris aux Caisses des Ecoles a été de 200.000 francs. La part contributive des Caisses s'est élevée à 94.000 francs.

Nous n'insisterons pas sur les avantages que présentent les colonies scolaires. Physiquement, une amélioration très visible se produit sur la plupart des colons. Tous ces enfants, ayant au départ des mines maladives, ne présentent plus le même aspect au retour. « Après une absence de vingt jours, ils rentrent dans leurs familles plus vigoureux, plus alertes, avec une intensité de vie inconnue d'eux jusqu'alors. Ils sont rendus à leurs parents le teint bronzé, les joues remplies, les yeux vifs et brillants, les muscles fortifiés (1). »

D'autre part, intellectuellement et moralement, les avantages ne sont pas moindres. Beaucoup de connaissances que les enfants ont acquises à l'école se précisent et se rectifient par la vue des objets eux-mêmes. Les promenades, les excursions, les visites aux usines sont pour eux d'excel-

---

(1) Compte rendu des travaux du comité de la Caisse des Ecoles de Dijon pendant l'année 1904.

lentes leçons de choses que viennent compléter les explications de leurs maîtres.

« Enfin, la vie en commun développe chez eux les sentiments de solidarité, les habitue à se faire des concessions mutuelles, à se rendre service les uns aux autres, à s'entr'aider et, par là même, à s'aimer. Résultat heureux que l'Ecole proprement dite n'atteint parfois que partiellement, en raison du champ limité dans lequel elle agit ! »

## CHAPITRE II

*Les Caisses des Ecoles constituent-elles des établissements de bienfaisance ou des établissements scolaires annexes ?*

---

Ayant reconnu aux Caisses des Ecoles le caractère d'établissements publics, nous devons maintenant examiner quelle est la nature de leur mission, quelle est leur « spécialité administrative ». Constituent-elles des établissements charitables, des établissements scolaires ou des établissements mixtes participant à la fois de ce double caractère ?

Consultons l'article 15 de la loi de 1867. Il y est dit : « La Caisse des Ecoles est destinée à encourager et à faciliter la fréquentation de l'Ecole par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents..... » Ce texte ne peut, semble-t-il, donner lieu à aucune controverse ; il ressort de ses dispositions que les Caisses

des Ecoles ont un but nettement scolaire ; elles doivent contribuer à faciliter et encourager la fréquentation de l'école : c'est là leur seule raison d'être. Et, cependant, on pouvait hésiter entre deux opinions : l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 visant à la fois la fréquentation de l'école par des « récompenses aux élèves assidus » et les secours aux élèves indigents, il y avait un parti à prendre, et, pour ainsi dire, une définition à donner, plus ou moins large ou plus ou moins étroite, selon qu'on appuyait sur l'idée de fréquentation de l'école ou sur l'idée de secours aux élèves indigents. C'est, du moins, l'idée exprimée par M. Hauriou, dans sa remarquable note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 mai 1901 (1).

Le Conseil d'Etat a, dans ce même arrêt, tranché la question en optant pour la définition étroite : « Considérant que les Caisses des Ecoles ont été instituées comme établissements publics, facultatifs à l'origine pour les communes autorisées à les créer dans le but d'encourager et de faciliter la fréquentation des écoles ; que leur fonction consistant à distribuer soit des récompenses, soit des secours aux élèves indigents, ces distributions ne sont que le moyen d'assurer la fréquentation de l'école, but unique de leur institution ; qu'à ce titre elles sont, non des établissements de bien-

---

(1) Caisse des Ecoles du VI[e] arrondissement de Paris. S. 1905, III, 33).

faisance, mais des établissements scolaires annexes..... »

Ainsi, les Caisses des Ecoles sont des établissements d'ordre scolaire, créés par une loi relative uniquement à l'enseignement primaire, et dans lesquels le caractère de bienfaisance est absolument subordonné au but purement scolaire ; elles doivent contribuer à faciliter et encourager la fréquentation de l'école : c'est là leur seule raison d'être.

D'ailleurs, qu'est-ce qu'un établissement charitable ?

C'est un établissement qui a pour unique but de distribuer des secours pour adoucir les souffrances qu'il est destiné à combattre, et cela sans condition aucune et sans rechercher aucune rémunération, même morale, pour prix de ses bienfaits. S'il en est ainsi, les Caisses des Ecoles sont loin d'être aussi désintéressées ! Les secours qu'elles distribuent sont, la loi le dit, destinés à « encourager et faciliter la fréquentation des écoles primaires » ; ce sont des secours conditionnels qui ont en vue la « propagande scolaire » et non l'accomplissement d'un devoir de solidarité ou de charité.

Il est donc impossible de distinguer dans leurs attributions l'élément charitable de l'élément scolaire ; et si, pour la commune, cette distinction était possible, en raison de sa personnalité illimitée et de sa vocation charitable générale, en dehors de toute préoccupation d'enseignement, il

n'en est pas de même pour la Caisse des Ecoles, car la spécialité de sa capacité juridique s'y oppose. Elle n'a que la personnalité très limitée que lui a concédé la loi de 1867 et qui est strictement restreinte à sa mission d'auxiliaire de l'Ecole. Si l'on autorisait en effet la Caisse des Ecoles à faire des actes considérés comme purement charitables, on la ferait sortir de ses attributions et on violerait le principe de spécialité.

D'ailleurs, depuis la loi du 28 mars 1882, qui a rendu l'institution de la Caisse des Ecoles obligatoire dans toutes les communes, la Caisse des Ecoles se trouve rattachée plus étroitement encore au service public de l'instruction. Cette loi charge la commission scolaire de distribuer les secours. « Il est vrai, nous dit M. Romieu dans ses conclusions, que l'article 54 de la loi du 19 juillet 1889, en déclarant abroger le paragraphe 2 de l'article 17 de la loi du 28 mars 1882, semble supprimer cette attribution de la commission scolaire ; mais il ressort sans aucun doute des travaux préparatoires et de la circulaire du 27 juillet 1889, que la loi de 1889 a entendu abroger, non le deuxième alinéa, mais la deuxième partie du premier alinéa de cet article 17 de la loi de 1882 et que la disposition relative à l'intervention de la commission scolaire a conservé son entière vigueur.

« La Caisse des Ecoles se trouve bien ainsi caractérisée comme annexe du service public de l'enseignement. »

## CHAPITRE III

*Les Caisses des Ecoles peuvent-elles subventionner les écoles privées? — Peuvent-elles distribuer des secours et des récompenses aux enfants qui fréquentent ces mêmes écoles?*

---

Nous avons reconnu aux Caisses des Ecoles le caractère d'établissements d'ordre scolaire, annexes du service public de l'Enseignement; nous avons reconnu qu'elles étaient, depuis l'origine, des établissements publics scolaires destinés à encourager la fréquentation de l'école, et, si nous avons spécialement insisté sur ces deux points, c'est qu'il nous restait une dernière question à élucider : savoir si, depuis la loi de 1886, les Caisses des Ecoles peuvent continuer à distribuer des secours aux élèves des écoles privées. La loi ne s'en est pas expressément expliquée et le Conseil d'Etat a dû, sur ce point délicat, combler par des déductions juridiques les lacunes du texte.

De 1881 à 1890, la législation scolaire a été profondément remaniée; un ensemble de lois a été voté dans le but de développer l'enseignement public. Des sacrifices importants ont été faits dans ce but par l'Etat. Il suffit de rappeler les lois relatives à la Caisse des Ecoles et aux subventions qui furent données en capital ou en annuités aux communes pour la construction de leurs maisons d'école, les lois de finances votant pendant plusieurs années des sommes importantes pour venir en aide aux communes, pour l'entretien des écoles publiques. D'autres lois ont déterminé le caractère de l'enseignement public, en indiquant les programmes et par quel personnel l'enseignement serait donné; enfin, la loi du 30 octobre 1886 a fixé les règles applicables à l'enseignement public et celles applicables à l'enseignement privé.

Dans cette législation, existe-t-il une place pour une intervention de la commune dans le régime financier des écoles privées? Et le législateur, qui a si largement doté le service public de l'Enseignement primaire, peut-il avoir eu l'intention de laisser aux communes le droit de venir au secours des écoles privées, de les entretenir, de les subventionner au moyen des deniers communaux, et de créer ainsi, à côté de l'Enseignement public, un enseignement privé qui puiserait dans les finances communales une partie des ressources nécessaires à son existence?

De même, les Caisses des Ecoles qui, nous l'avons vu, sont des établissements publics, peuvent-

elles subventionner des écoles privées? Peuvent-elles distribuer des secours et des récompenses aux enfants qui fréquentent ces mêmes écoles? Nous reconnaissons volontiers que les Caisses des Ecoles verraient dans cette extension de leur capacité une augmentation de ressources et de prospérité. Mais nous pensons aussi qu'il n'y a pas à revenir sur une question que le Conseil d'Etat a définitivement tranchée. Dès 1891 (1), nous voyons la ville de Muret déférer à la Haute-Assemblée une décision ministérielle maintenant les suppressions d'allocations aux écoles privées faites par l'arrêté préfectoral réglant le budget; nous voyons aussi les villes de Vitré et de Nantes se pourvoir contre des arrêtés préfectoraux ayant annulé les délibérations qui votaient des allocations en faveur des écoles privées. Ces trois requêtes ont été rejetées et un arrêt du 22 mars 1903, que nous rapporterons plus loin, est venu consacrer définitivement la même solution, en ce qui concerne les Caisses des Ecoles.

C'est que, par suite des changements apportés à la législation de l'enseignement primaire, la capacité des Caisses des Ecoles a subi une modification telle que le Conseil d'Etat ne pouvait logiquement rendre une décision différente de celle qui limite aux seules écoles publiques les secours et récompenses alloués par ces caisses. Cette déci-

---

(1) Conseil d'Etat, 20 fév. 1891. Lebon, 91, p. 137 et Sirey, 93, III-24.

sion du Conseil d'Etat découlait directement du principe de la « Laïcité de l'enseignement primaire ». La conséquence de la loi du 28 mars 1882 est, en effet, de faire de l'enseignement primaire un service d'Etat.

L'Enseignement primaire, sous la loi de 1850, était un service communal; mais les lois du 14 juin 1854 et du 10 août 1867, apportèrent quelques modifications à ce système : la nomination des instituteurs fut restituée à l'Etat, que représentait le préfet; il devient ainsi « le gardien de l'unité morale, le gardien d'un fonds commun d'idées, et l'enseignement s'élargit jusqu'au rôle d'un grand service social auquel le principe d'obligation, s'il est respecté, doit donner toute sa valeur pour les progrès de l'esprit public.

« Il importe à l'Etat, autant qu'aux individus, que les individus soient instruits et le soient bien; puisqu'il y a là un intérêt de premier ordre pour la société, c'est à la société d'y veiller elle-même et de le prendre en mains; elle ne peut ni le livrer au hasard, ni le remettre à la sollicitude des familles, ni s'en décharger sur la charité civile ou religieuse. Tel est le principe nouveau qui se fait jour en 1789 (1) ».

Historiquement, sans doute, l'école populaire fut une création de l'Eglise; mais, depuis le seizième siècle et la Réforme protestante, les Etats ne

---

(1) E. Buisson : *L'Instruction primaire en France, de 1789 à 1889.*

sont plus soumis à une vaste unité religieuse qui formait de tant de peuples divers une entité morale et politique : la Chrétienté. Des schismes, des hérésies ont semé la division parmi les peuples, que ne rassemble plus une croyance commune et le respect d'une même autorité spirituelle. La plus grande diversité de croyances règne parmi les Etats et dans le peuple d'un même Etat. Dès lors, les Etats ont voulu soustraire l'école aux influences confessionnelles et la rendre accessible à tous les enfants : ce n'est, en somme, que l'extension à l'école d'un régime qui, peu à peu, a prévalu dans toutes les autres institutions sociales : la séparation des fonctions publiques de toute ingérence confessionnelle.

La Révolution tenta de créer un Etat neutre, laïque, dégagé de toute conception métaphysique, assurant l'exercice de tous les droits civils aux citoyens, en dehors de leur confession religieuse. Elle établit une très nette délimitation entre le temporel et le spirituel, la société affirmant son droit de se suffire à elle-même, de se créer des organes propres, de former un tout. « Qui dit société dit réunion d'hommes voulant défendre leurs droits, remplir leurs devoirs et protéger par l'association leur société, ce qui est une chose libre, laïque par excellence (1) ».

L'enseignement primaire avait échappé à cette

---

(1) Léon Gambetta. Discours fait au Havre, le 18 avril 1872.

transformation; l'Ecole devait donner un enseignement dogmatique, former de bons chrétiens, et les maîtres, les élèves, comme les livres, les méthodes et les programmes, étaient placés sous la direction ou l'inspection des autorités religieuses. Tandis que la société civile luttait contre l'Eglise, que le droit civil, le droit pénal, les tribunaux séculiers se détachaient peu à peu de l'Eglise, acquéraient une nouvelle autorité et devenaient indépendants, l'Ecole demeurait confessionnelle. Alors que la Révolution reconnaissait la qualité de citoyen indépendante de celle de croyant et laïcisait l'état civil, et que les régimes qui lui succédaient maintenaient ces principes, l'Ecole restait l'œuvre de l'Eglise. Il fallut attendre une transformation de l'opinion publique pour que des principes, appliqués depuis longtemps en d'autres matières, fussent enfin introduits dans l'enseignement du peuple. La laïcisation devint alors une conséquence de l'obligation.

« Pour fonder l'Ecole publique sur sa vraie base, disait en 1849 Edgar Quinet, il faut l'établir sur le principe qui fait vivre la société elle-même... Ce principe est contenu dans ces mots : sécula-riser la législation, séparer le pouvoir public et le pouvoir ecclésiastique, la société laïque et les Eglises.

Séparation de l'Ecole et de l'Eglise, de l'instituteur et du prêtre, de l'enseignement et du dogme, voilà la solution qui se déduit nécessairement de l'esprit de toutes nos institutions, appli-

qué au problème de l'enseignement... C'est la seule qui puisse concilier l'unité de la nation et la liberté de conscience.

Puisque la société française subsiste, en dépit des contradictions entre les Eglises diverses, il faut bien qu'il y ait un lieu où les jeunes générations apprennent que, malgré les différences éclatantes de foi et de dogme, tous les membres de cette société font une seule famille. Ce lieu de méditation où doit s'enseigner l'union, la concorde civile, au milieu des dissentiments inévitables des croyances et des Eglises, c'est l'Ecole laïque ».

On ne saurait mieux définir l'école laïque ; aussi Gambetta pouvait-il dire avec raison : « Le promoteur de l'école laïque en France, c'est Edgard Quinet », et Jules Ferry reconnaître que les législateurs de 1882 ne faisaient que reprendre son héritage. Dans la pensée de ces législateurs, la laïcité, qui peu à peu s'est introduite dans tous les organismes de l'Etat, est, dans l'école primaire, une conséquence nécessaire du principe d'obligation. « Puisque le père de famille est tenu d'envoyer ses enfants à l'école, il faut que sa conscience, celle de ses enfants et leurs convictions ne puissent y être froissées. »

Nous voici bien loin de la Caisse des Ecoles et de l'étendue de son action ; mais, s'il nous a paru utile de nous étendre quelque peu sur la « laïcité », c'est qu'il n'est pas possible de détacher l'étude des Caisses des Ecoles de celle de la législation générale de l'enseignement primaire. Nous

devons donc, pour résoudre la question qui nous intéresse, considérer le régime de l'instruction primaire, les rapports des écoles privées et des écoles publiques entre elles et avec les communes, avant de nous prononcer sur l'étendue d'action qu'ont les Caisses des Ecoles.

L'enseignement primaire a eu en France trois lois organiques : la loi du 28 juin 1833, la loi du 15 mars 1850 et la loi du 30 octobre 1886. Dans chacune de ces trois lois se retrouve la division des écoles primaires en écoles publiques et en écoles privées. Nous ne parlerons que pour mémoire de la loi de 1833, aux termes de laquelle les écoles publiques sont celles qui sont entretenues, en tout ou en partie, par l'Etat, les départements et les communes. Sous ce régime, une subvention accordée à une école privée avait pour conséquence de la transformer en école publique.

Quant à la loi du 15 mars 1850, elle distingue, dans son article 17, deux espèces d'écoles :

1° Les écoles fondées ou entretenues par les communes, les départements ou l'Etat, qui prennent le nom d' « écoles publiques ».

2° Les écoles fondées et entretenues par des particuliers ou des associations, et qui prennent le nom d' « écoles libres ».

Mais, de plus, l'article 36 permet aux communes d'échapper à l'obligation d'avoir une école publique, si elles pourvoient à l'enseignement gratuit des indigents dans les écoles privées. Cet article 36 est ainsi conçu :

« Toute commune doit entretenir une ou plusieurs écoles primaires. Elle a la faculté d'entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites, à la condition d'y subvenir sur ses propres ressources.

« Le conseil académique peut dispenser une commune d'entretenir une école publique, à condition qu'elle pourvoira à l'enseignement primaire gratuit, dans une école libre, de tous les enfants dont les familles sont hors d'état d'y subvenir. Cette dispense peut toujours être retirée..... »

Ainsi donc, à côté des écoles « publiques » et des écoles « libres », la loi du 15 mars 1850 reconnaît une troisième catégorie d'écoles : ce sont les « écoles libres tenant lieu d'écoles publiques », que les communes ont naturellement le droit et même l'obligation de subventionner.

En outre, les communes qui ont une école publique et qui, dès lors, ne sont pas obligées de recourir aux écoles privées pour s'acquitter des obligations de la loi de 1850, peuvent subventionner des écoles privées qui, dans ce cas, sont soumises à l'inspection du gouvernement ; et c'est là une quatrième espèce d'école : « l'école libre » ne tenant pas lieu d'école publique, mais subventionnée par la commune.

Relativement aux subventions allouées par les communes déjà pourvues d'écoles publiques, à cette « quatrième espèce d'école libre », il existe une difficulté. Dans la loi du 15 mars 1850, on ne rencontre aucune disposition interdisant aux com-

munes d'accorder des subventions aux écoles libres. Bien plus, quand on se reporte à l'article 69, relatif à l'enseignement secondaire, on voit que ses établissements peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'Etat, un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Ne pourrait-on pas, de cette disposition, tirer un argument contre la possibilité pour les communes ou les départements de fournir des subventions à des établissements d'enseignement primaire libres ? Ne pourrait-on pas dire que la loi s'étant expliquée sur les institutions secondaires libres, ayant permis aux communes de les subventionner, elle a, par cela même, refusé cette faculté pour les écoles primaires ? Cet argument n'a aucune portée ; il suffit, en effet, de se reporter à la loi de 1850, pour être convaincu que telle n'était pas la volonté du législateur.

A l'occasion de cet article 69, on voit revenir à chaque instant dans les explications fournies par M. Baze, au nom de la commission, ces mots : « écoles primaires subventionnées », « écoles libres subventionnées » ; et, dans sa pensée, ces expressions ne s'appliquaient pas seulement aux écoles libres de l'article 36, paragraphe 3, à celles qui tenaient lieu d'écoles publiques, mais à toutes les écoles libres qui recevaient des allocations communales ou départementales. Dans la loi du 15 mars 1850, nous ne trouvons aucune disposition prohibitive ; or, « les prohibitions ne se pré-

sument pas et elles doivent résulter soit expressément, soit implicitement, de dispositions suffisamment nettes (1) ».

Et aux termes de la loi du 10 avril 1867, qui est venue compléter à certains points de vue la loi du 15 mars 1850, parmi les écoles libres qui reçoivent des allocations des communes, les unes sont constituées conformément à l'article 36 et tiennent lieu d'écoles publiques ; les autres sont simplement subventionnées par les communes, les départements ou l'Etat, bien qu'elles ne tiennent pas lieu d'écoles publiques. « La loi de 1867, nous dit M. Valabrègue, fait cette distinction et reconnaît par cela même que, sous l'empire de la loi de 1850, il pouvait exister des écoles libres recevant des subventions communales, alors même qu'elles n'avaient pas pour objet de suppléer à l'insuffisance des écoles publiques communales. Si cette classe d'écoles existait, les conseils municipaux pouvaient légalement voter des allocations en leur faveur. »

Donc, comme le fait remarquer M. Romieu dans ses remarquables conclusions (2), « sous le régime de 1850 et de 1867, l'école privée joue un rôle considérable, non seulement en fait, mais en droit, dans l'organisation de l'instruction pri-

---

(1) Voir le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, année 1888, page 829, arrêt du Conseil d'Etat du 16 novembre 1888 (commune Saint-Saturnin).

(2) Voir les conclusions de M. Romieu, arrêt du 22 mai 1903. — Lebon, pages 390 et suivantes.

maire ; le législateur encourage à s'adresser à elle, compte sur elle pour alléger les charges des communes et donne toutes facilités aux communes pour la subventionner. Elle coopère au service général de l'enseignement avec le bon vouloir et même la faveur de l'administration ; elle est l'auxiliaire de la commune pour l'instruction primaire. En réalité, la législation considère le service public de l'enseignement comme assuré tout à la fois par les écoles publiques et les écoles privées, les unes remplaçant, suppléant et soulageant les autres... »

Nous avons vu précédemment que les Caisses des Ecoles ont été créées en 1867 ; elles sont destinées à encourager la fréquentation de l'école ; mais, à cette époque, la fréquentation qu'elles encouragent, c'est indifféremment celle des écoles publiques ou celle des écoles privées, puisqu'alors le service de l'enseignement pouvait faire appel à ces deux espèces d'écoles et que l'école privée pouvait tenir lieu d'école publique.

Il est donc bien certain que, sous le régime des lois de 1850 et de 1867, les conseils municipaux pouvaient subventionner les écoles libres aussi bien que les écoles publiques et, partant, les Caisses des Ecoles faire bénéficier les unes et les autres des secours et allocations votés par ces conseils.

Aussi, les statuts d'un certain nombre de ces Caisses, approuvés avant la loi de 1886, prévoient-ils expressément la distribution de secours ou récompenses aux enfants fréquentant les écoles

privées. D'autre part, sous le régime de cette législation, les Caisses des Ecoles ont pu être autorisées à recueillir le bénéfice de libéralités consenties sous cette condition, que le produit en serait affecté, en tout ou en partie, aux élèves des écoles privées.

La loi du 16 juin 1881, dans son article premier (1) crée la gratuité ; la loi du 28 mars 1882, établit l'obligation et la laïcité de l'enseignement primaire. Sans doute, le régime deviendra définitif par la loi du 30 octobre 1886, complétée par celle du 19 juillet 1889, mais les écoles publiques n'existant pas encore en nombre suffisant, on est bien forcé, si l'on veut faire respecter tant soit peu le principe d'obligation, de recourir encore à l'école privée. Aussi, l'article 2 de la loi du 30 octobre 1886 est-il ainsi conçu :

« Les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être publics, c'est-à-dire fondés et entretenus par l'Etat, les départements ou les communes, ou privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations. »

On voit que, sous le régime de la loi du 30 octobre 1886, le régime antérieur continue à s'appliquer, et, les lois de 1850 et de 1867 n'étant pas

---

(1) Loi du 16 juin 1881, article 1er : « Il ne sera plus perçu de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques, ni dans les salles d'asile publiques. »

abrogées, les communes peuvent toujours subventionner les écoles privées (1).

De même pour les Caisses des Ecoles; leur rôle n'a pas changé, et puisque les écoles privées peuvent toujours servir d'écoles publiques ou être subventionnées par la commune, les Caisses des Ecoles, elles aussi, pourront continuer à encourager la fréquentation de l'école privée, aussi bien que la fréquentation de l'école publique.

Sans doute, la loi du 28 mars 1882 a rendu la création d'une Caisse des Ecoles obligatoire dans chaque commune, sans doute, elle a confié la distribution de ses fonds à la commission scolaire, « mais ces dispositions nouvelles ne modifient pas encore la situation de l'école privée et ne privent pas plus ses enfants des encouragements de la Caisse des Ecoles qu'elles ne la privent elle-même des subventions de la commune (2) ».

« Les Caisses des Ecoles, dit M. Th. Tissier (3), sont chargées de la représentation légale des enfants pauvres qui fréquentent les écoles primaires. Il en résulte qu'elles ne se bornent pas à recevoir les libéralités dont les auteurs les ont nominativement désignées, et qu'elles ont qualité pour revendiquer les dons et legs faits aux élèves indi-

---

(1) Voir l'arrêt précité du 16 novembre 1888 (commune Saint-Saturnin). LEBON, page 829.

(2) Voir les conclusions de M. Romieu, déjà citées, arrêt du 22 mai 1903. LEBON, pages 390 et suivantes.

(3) TISSIER, *Traité des dons et legs*, tome I, page 277.

gents des écoles primaires sans autre spécification » (Note de la section de l'Intérieur du 20 février 1884 ; legs dame veuve Jouaud). Elles peuvent en outre réclamer ceux qui sont adressés, dans l'intérêt de ces enfants, à des établissements dépourvus d'assistance légale ou à des établissements qui, tout en étant reconnus, manquent de vocation charitable.

C'est ainsi que la Caisse des Ecoles de Louviers (Eure), a été autorisée à accepter le legs fait par la demoiselle de Riberprey à la fabrique de l'église succursale de Saint-Germain, pour les enfants pauvres d'une école congréganiste. Voici ce que dit en effet la note de la section de l'Intérieur du 24 juin 1885 (1).

« La section de l'intérieur....., qui a pris connaissance d'un projet de décret tendant à autoriser la fabrique de l'église succursale de Saint-Germain, à Louviers (Eure), à accepter les legs faits à cet établissement par les demoiselles de Riberprey et notamment le legs d'une somme de 500 francs, à la condition d'affecter annuellement 20 francs pour venir en aide aux enfants pauvres de l'école congréganiste du faubourg Saint-Germain, a considéré que la distribution de ces ressources rentre dans les attributions de la Caisse des Ecoles, dont la création a été rendue obligatoire dans toutes les communes par la loi du

---

(1) Voir Tissier, *Traité des dons et legs.*

28 mars 1882, la distribution devant être faite par les soins de la commission scolaire.

« La section estime, en conséquence, qu'il y a lieu de provoquer une délibération du conseil d'administration de la Caisse des Ecoles de Louviers, par laquelle ce comité demanderait l'autorisation d'accepter la libéralité. Elle désire en outre que le dossier soit complété par la production des statuts de la Caisse des Ecoles de Louviers. »

Ainsi, la jurisprudence administrative de la section de l'Intérieur, et celle du Conseil d'Etat statuant au contentieux étaient d'accord pour reconnaître, avant la loi de 1886, aux communes, le droit de subventionner les écoles privées, et aux Caisses des Ecoles, le droit d'allouer des secours et des récompenses aux enfants qui fréquentaient ces mêmes écoles.

La loi du 30 octobre 1886 apportait de profondes modifications dans le régime de l'enseignement primaire. Comme les lois précédentes, elle reconnaît encore deux sortes d'écoles : les écoles publiques, fondées et entretenues par l'Etat, les départements et les communes, et les écoles privées, fondées et entretenues par les particuliers ou des associations. Mais elle abroge entièrement les lois de 1850 et de 1867. Elle supprime par là même la catégorie de ces écoles qui, n'appartenant pas à la commune, tenaient cependant lieu d'écoles communales et que nous avons précédemment

désignées sous le nom « d'écoles privées tenant lieu d'écoles publiques. »

Désormais, l'enseignement primaire public n'est plus donné que par des écoles fondées et entretenues par l'Etat, les départements et les communes ; toutes les autres écoles sont des écoles privées, dépourvues de tout caractère officiel.

Il ne peut donc plus y avoir d'écoles privées subventionnées par les communes, car le texte de la loi de 1867, relatif aux écoles subventionnées a disparu, et d'autre part les amendements tendant à autoriser ces subventions des communes ont été rejetés lors de la discussion de la loi de 1886, par la Chambre des députés et le Sénat.

En effet, malgré les tentatives faites dans les deux Chambres pour arriver à autoriser les communes à fonder, entretenir et subventionner des écoles privées, malgré les amendements présentés dans ce but, à la Chambre des députés, par M. Thellier de Poncheville, au Sénat, par M. Lacombe, le Parlement ne voulut pas permettre aux communes de subventionner des écoles privées ; il ne voulait pas qu'une partie des ressources communales servit à l'entretien de ces écoles ; il voulait que toutes fussent réservées pour l'enseignement public, qu'il entendait constituer de manière à ce que les communes n'eussent plus besoin de recourir à l'enseignement privé pour assurer aux enfants les bienfaits de l'instruction (1).

---

(1) Voir Lebon, 1891, page 142. Les conclusions de M. Valabrègue.

La loi du 19 juillet 1889 va plus loin encore. Elle fait de l'enseignement primaire public un service public de l'Etat, avec le concours obligatoire des communes et des départements. Comme la commune pourvoit toujours désormais par une école à elle à l'enseignement primaire, comme l'école publique doit suffire, en principe, pour assurer l'enseignement public obligatoire et gratuit, la commune ne saurait plus apporter à d'autres établissements une subvention qu'elle soustrairait, par ce fait même, à l'école publique, à qui elle doit ses faveurs exclusives. Sans doute, l'école privée est encore tolérée, mais uniquement comme une institution de fait, car elle ne participe plus officiellement à l'ensemble du système de l'enseignement ; elle est plutôt, au contraire, comme une rivale de l'école publique.

Cette interdiction aux communes de subventionner une école privée ne résulte d'aucun texte, et la jurisprudence, en la sanctionnant, s'est bornée, ainsi que nous venons de le faire, à tirer de la loi de 1886 et des discussions parlementaires auxquelles elle a donné lieu, les conséquences qu'elles comportaient. Cette solution a d'ailleurs été admise en termes très nets par l'assemblée générale administrative du Conseil d'Etat (19 juillet 1888 et 14 mars 1889) et par le Conseil d'Etat statuant au contentieux (20 février 1891, vIlle de Vitré) (1).

---

(1) Voir Lebon 1891, page 143.

Nous trouvons en effet dans cet arrêt le considérant suivant, qui est en quelque sorte le résumé des développements qui précèdent :

« Considérant que des dispositions de la loi du 30 octobre 1886, rapprochées des lois des 16 juin 1881 et 28 mars 1882, il résulte que le législateur a entendu n'admettre que deux sortes d'établissements d'enseignement primaire : les écoles publiques fondées et entretenues par l'Etat, les départements ou les communes, et les écoles privées fondées et entretenues par des particuliers ou des associations; qu'au cours de la discussion de ladite loi, les amendements présentés, tant au Sénat qu'à la Chambre des députés, à l'effet de permettre aux communes de fonder, d'entretenir ou même de subventionner les écoles privées, ont été rejetés; qu'ainsi le législateur s'est refusé à reconnaître l'existence d'écoles formées avec le concours des communes et celui des particuliers ou associations; qu'il suit de là qu'en subventionnant à divers titres les écoles congréganistes de Vitré, le Conseil municipal a contrevenu aux dispositions de la loi du 30 octobre 1886, et que c'est à bon droit que le préfet a déclarée nulle sa délibération par application de l'article 63 de la loi du 5 avril 1884..... »

Et la jurisprudence va plus loin encore! Un arrêt du Conseil d'Etat du 17 avril 1891 (ville d'Espalion) (1) a décidé, en effet, que le Conseil

(1) Lebon 1891, page 277.

municipal d'une commune ne pouvait voter de crédit pour l'achat de livres de prix destinés à des écoles primaires privées, car il résulte des dispositions combinées des lois des 30 octobre 1886, 16 juin 1881 et 28 mai 1882, que le législateur n'a entendu reconnaître que deux sortes d'écoles primaires, les écoles publiques et les écoles privées, et qu'il n'a pas autorisé les communes à entretenir les écoles privées.

Un autre arrêt du 17 juillet 1891 (commune de Saint-Michel-en-l'Herm) décide qu'une commune ne peut allouer une subvention à une salle d'asile libre.

Ainsi, aux termes d'une jurisprudence bien établie, la commune ne peut plus subventionner l'école privée; mais doit-on en conclure qu'elle ne peut distribuer des secours aux enfants pauvres qui fréquentent les écoles privées et admettre la même solution pour les Caisses des Ecoles?

En ce qui concerne ces dernières, d'après un premier système, tous les enfants qui reçoivent l'instruction primaire, quelle que soit d'ailleurs l'école qu'ils fréquentent, sont aptes à bénéficier des encouragements des Caisses des Ecoles. A l'appui de cette manière de voir, on fait observer que l'article 15 de la loi de 1867, délimitant l'objet des Caisses des Ecoles, n'avait pas fait de distinction entre les écoles publiques et les écoles privées. Cet article dispose que les caisses sont « destinées à encourager et à faciliter la fréquentation de l'Ecole », et ce serait ajouter, dit-on, à son texte

que de l'interpréter comme s'il était parlé de la fréquentation de l'Ecole publique.

« Le nom de Caisse des Ecoles ne sous-entend-il pas, au contraire, que les enfants de toutes les écoles, et non seulement de l'une d'elles, ont leur part aux distributions de récompenses et de secours? Le but de la loi de 1867 n'était donc pas de faciliter le fonctionnement de telle école plutôt que de telle autre, c'était d'encourager la diffusion de l'enseignement primaire. Le caractère ainsi donné, dès l'origine, aux Caisses des Ecoles se trouverait précisé d'ailleurs par la loi de 1882 : cette loi a pour objet de rendre obligatoire l'enseignement primaire, et c'est comme sanction de cette obligation qu'elle confirme et généralise la création de la loi de 1867; même, comme pour mieux affirmer encore son objectif, elle confie la distribution des secours à la Commission scolaire, instituée pour assurer l'assiduité des élèves d'âge scolaire, non seulement dans les écoles publiques, mais aussi dans les écoles privées (1) ».

Ce système, qui englobe dans la sphère d'action des Caisses des Ecoles les enfants de toutes les écoles primaires de la commune, peut invoquer l'autorité de commentateurs tels que MM. Beurdeley et Tissier; il est consacré, en outre, par les statuts de plusieurs Caisses des Ecoles.

Voici d'ailleurs les arguments dont se sert M.

---

(1) Voir la note de M. Atthalin, dans la *Revue générale d'administration* de janvier 1904, page 39.

Beurdeley, pour essayer de démontrer que les secours provenant des ressources de la Caisse des Ecoles peuvent être distribués aux élèves des écoles privées comme aux élèves des écoles publiques (1) :

« En ce qui concerne les Caisses autonomes, la question nous paraît résolue par leurs statuts qui leur tiennent lieu de loi, et auxquels le Comité d'administration doit se conformer dans la répartition des secours. Le plus souvent, ces statuts ne portent aucune interdiction; mais il en est qui disent expressément que la Caisse des Ecoles donnera des secours aux enfants pauvres des écoles gratuites, sans distinction entre le caractère confessionnel de ces écoles. Il y aura donc, dans le premier cas, une faculté; dans le deuxième, une obligation, pour les administrateurs, d'appeler les enfants des écoles privées à bénéficier des libéralités de la Caisse des Ecoles.

« Pour les Caisses des Ecoles créées postérieurement à la loi de 1882, la solution paraît plus délicate. Ni la loi, ni les statuts modèles n'interdisent de donner des secours aux enfants des écoles privées. Mais on fait remarquer que ces Caisses des Ecoles ont été créées par les Conseils municipaux en vertu de la loi de 1882, dont le principal but a été la sécularisation de l'enseignement primaire, et l'on ajoute que divers avis du Conseil d'Etat ont

---

(1) Beurdeley. *Revue politique et parlementaire* de 1896, page 24.

décidé qu'il était interdit aux communes de subventionner des écoles privées.

« On peut répondre hardiment que secourir des enfants des écoles privées, ce n'est pas subventionner ces écoles. Le secours s'applique à la personne, la subvention à l'institution. Cette distinction a été faite par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 20 février 1891, qui a annulé une décision du Conseil municipal de Nantes (1), allouant à la Caisse des Ecoles de cette ville diverses sommes pour être employées au chauffage, en achat de livres de prix et en fournitures classiques, mais qui a validé la même délibération allouant une somme de 1.500 francs à la Caisse des Ecoles pour être distribuée en nature aux enfants des écoles libres ».

Et, à l'appui de cette décision, il ne paraît pas inutile à M. Beurdeley de rappeler que la loi de 1882 généralisait les Caisses des Ecoles et les déclarait obligatoires dans toute la France, dans le but de faciliter le devoir des familles et de rendre moins lourde la charge de l'obligation.

Il cite à ce propos les termes employés par M. Jules Ferry, ministre de l'Instruction publique, dans son exposé des motifs de la loi qui devait être celle du 28 mars 1882.

« M. Jules Ferry, pour faire entrer l'obligation

---

(1) Sirey, 1893. 3e partie, page 24.

dans les mœurs et dans la pratique, compte sur deux institutions sans l'action desquelles la loi serait lettre morte : la Commission scolaire et la Caisse des Ecoles. »

L'argument paraît décisif à M. Beurdeley : La Caisse des Ecoles a été rendue obligatoire pour rendre possible l'obligation scolaire. « Or, dit-il, si l'Ecole est devenue obligatoire, l'option subsiste pour le père de famille entre l'école communale et l'école libre : donner des secours à des élèves des écoles privées, c'est rendre moins lourde pour leurs parents la charge de l'obligation, ce qu'a voulu le législateur de 1882 ».

Malgré ces arguments, nous ne croyons pas que la Caisse des Ecoles, puisse distribuer des secours aux élèves qui fréquentent les écoles privées.

Cela résulte du caractère d'établissements publics que nous leur avons précédemment reconnu. « Attachées au service public de l'enseignement, les Caisses des Ecoles doivent, comme les communes et pour les mêmes raisons, leurs récompenses et leurs secours aux écoles chargées de ce service ; et il n'est pas besoin, pour elles non plus, d'une loi spéciale pour préciser éventuellement leurs nouveaux devoirs. Il n'importe que leurs statuts, même consacrés par une approbation qui subsiste, prévoient des encouragements aux écoles non publiques ; de pareils statuts demeurent, en tant que de besoin, sans valeur, puisqu'ils ont cessé d'être en harmonie avec la législation sous

la domination de laquelle ils doivent être placés (1). »

Cette solution n'est et ne peut guère être contestée; mais si on est d'accord pour admettre que, sous la législation actuelle, les Caisses des Ecoles ne peuvent plus subventionner les écoles privées, des difficultés naissent au contraire pour la question de savoir si ces mêmes Caisses peuvent distribuer des secours aux enfants pauvres qui fréquentent les écoles privées. Et d'abord, la commune le peut-elle ? La jurisprudence l'admet. Elle considère que les communes, qui ont une vocation charitable, en même temps qu'une vocation scolaire, peuvent distribuer aux enfants pauvres des écoles privées des secours en argent ou en nature ayant le caractère de bienfaisance pure, parce que la charité et la bienfaisance de doivent pas établir de distinction. Or, parmi les secours que l'on peut distribuer aux enfants qui fréquentent l'Ecole, il en est qui ont essentiellement un caractère charitable; telles sont, par exemple, les distributions de soupes, de vêtements, et qui rentrent, à ce titre, dans les matières dont la commune peut s'occuper.

Peut-être pourrait-on objecter que ces secours peuvent paraître distribués aussi dans un but scolaire, tendant à accroître la fréquentation de l'école privée, mais peut-on se montrer aussi rigou-

---

(1) Voir la note de M. Atthalin déjà citée.

reux, et a-t-on le droit d'imposer des conditions en donnant à l'enfant les aliments et les vêtements qui lui permettront d'aller à l'école!

La jurisprudence, avec raison, n'a pas voulu se montrer aussi rigoureuse; seulement, il faudra, pour que la commune puisse valablement continuer ces distributions, qu'elles conservent le caractère purement charitable et qu'à aucun moment elles ne visent le but d'encourager la fréquentation de l'école privée, d'alléger ses charges scolaires en vue de lui permettre de concurrencer l'école publique, car dans ce cas le caractère charitable disparaîtrait pour faire place à une subvention déguisée qui serait, par la même, illégale.

« En résumé, nous dit M. Romieu (1), avant 1886, la commune avait une double vocation : vocation scolaire, s'appliquant aux écoles privées comme aux écoles publiques et résultant de la législation spéciale de l'instruction primaire, vocation charitable, résultant de la législation générale et du caractère non spécialisé de la personnalité communale.

Actuellement, la vocation scolaire de la commune est limitée, par la nouvelle législation sur l'enseignement, a l'école publique, dans les conditions déterminées par la loi; la vocation charitable générale subsiste, à la seule condition de conserver effectivement ce caractère. »

---

(1) Conclusions déjà citées (Arrêt du 22 mai 1903).

C'est ainsi que deux avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat ont reconnu qu'une commune pouvait être admise, sans violer la loi de 1886, à accepter et distribuer des legs en faveur des élèves pauvres fréquentant les écoles privées.

La section de l'Intérieur du Conseil d'Etat a en effet admis dans un avis du 9 novembre 1887 que « le maire de Cassel, au nom de cette ville, était autorisé à accepter, aux clauses et conditions imposées, les legs à elle faits par le sieur de Smytère, suivant testament mystique du 3 octobre 1885, et consistant : 1° en une somme de 5.000 francs, dont les arrérages seront affectés à une distribution, deux fois par an, de vêtements aux enfants les plus pauvres des deux sexes qui fréquentent les écoles, *tant les écoles libres que les autres*..., etc. »

Un autre avis de la section du Conseil d'Etat du 27 décembre 1893 (legs Dumoulin), admet la même solution.

De même, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, a décidé que les communes pouvaient distribuer aux enfants pauvres des écoles privées des secours en argent ou en nature ayant le caractère de bienfaisance pure (20 février 1891, ville de Nantes) (1).

On voit en effet dans cet arrêt le Conseil d'Etat, suivant en cela les avis précédemment adoptés

(1) Lebon, 1891. page 144.

par sa section de l'Intérieur, rejeter le pourvoi de la ville de Nantes sur tous les chefs qui constituaient des allocations aux établissements scolaires libres; mais parmi ces allocations, votées par le Conseil municipal de la ville de Nantes, il en était une, celle de 1.500 francs, destinée à être distribuée par le maire en secours à donner aux enfants pauvres fréquentant les écoles privées, qui ne tombait pas sous la prohibition; ce n'était pas l'école qui était bénéficiaire, mais des enfants qui devaient profiter des distributions à faire par le maire. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il, dans l'arrêt précité, décidé que c'est à tort que le préfet avait annulé la délibération du Conseil municipal de Nantes (1).

Mais, de ce que les communes peuvent, en vertu de leur « vocation charitable », distribuer des secours en argent ou en nature aux enfants qui fréquentent les écoles privées, en résulte-t-il que les Caisses des Ecoles doivent avoir le même droit ?

Nous avons vu, dans les développements qui précèdent, M. Beurdeley soutenir l'affirmative en se basant précisément sur l'arrêt du 20 février 1891, que nous venons de mentionner; on a ajouté que les lois du 28 mars 1882, des 31 octobre 1886 et 19 juillet 1889, n'ayant modifié en rien la capacité des Caisses des Ecoles, du moment où les

---

(1) Voir dans le même sens : Lebon 1897, page 604 (Ville de Dax) et 1902, page 618 (Commune de Dax).

communes peuvent distribuer des secours aux enfants pauvres des écoles privées, on ne saurait refuser le même droit aux Caisses des Ecoles ; que cette solution, enfin, a été admise par la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, le 25 mai 1887, et par le tribunal de la Seine, le 28 avril 1887.

Nous ne pensons pas, malgré tout, que cette théorie puisse être adoptée. Les Caisses des Ecoles sont des établissements publics ; elles ont été créées par la loi du 10 avril 1867 et ne peuvent avoir d'autre capacité que celle qui leur a été reconnue par cette loi ; elles sont destinées à encourager la fréquentation des écoles, et des écoles publiques seulement, depuis la loi du 30 octobre 1886. Ce sont des établissements d'ordre scolaire, créés par une loi uniquement relative à l'enseignement primaire, et dans lesquels, comme nous l'avons précédemment montré, le caractère de bienfaisance est absolument subordonné au but purement scolaire.

C'est que la personne morale, une fois créée, est nécessairement enfermée dans le domaine d'action qui lui a été assigné ; elle n'est pas libre de tourner son activité vers un but autre que celui pour lequel elle a reçu la personnalité. En vertu du principe de spécialité, qui leur est applicable comme à tous les établissements publics, les Caisses des Ecoles n'ont et ne peuvent avoir d'autre capacité que celle qui leur est reconnue par la loi du 10 avril 1867. Si la commune a, à la fois, une « vocation charitable » et une « vocation

scolaire », il n'en est pas de même pour les Caisses des Ecoles. Créées par une loi relative uniquement à l'enseignement primaire, elles ont une mission scolaire, dans laquelle elles doivent se renfermer strictement, sans pouvoir s'attribuer une mission charitable indépendante. Elles ne peuvent donc plus, depuis la loi de 1886, allouer des subsides aux enfants pauvres fréquentant les écoles privées, ni recueillir des dons et legs destinés aux enfants de ces mêmes écoles.

La jurisprudence invoquée en sens contraire date, nous l'avons vu, de 1887 ; c'est la continuation pure et simple de la jurisprudence antérieure à la loi de 1886, aussi ne présente-t-elle pas un argument sérieux contre la théorie que nous soutenons.

D'ailleurs, la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat se fixait bientôt dans un sens opposé et décidait qu'en cas de legs faits aux enfants pauvres des écoles en général, il y avait lieu de faire deux parts de la libéralité : l'une, applicable aux enfants des écoles publiques, pouvait être acceptée par la Caisse des Ecoles ; l'autre, destinée aux enfants fréquentant l'école privée, pouvait être acceptée dans l'intérêt de ces enfants en raison de son caractère charitable et distribuée par la commune, mais elle demeurait en dehors de la capacité de la Caisse des Ecoles (1).

---

(1) Voir les deux avis précités de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat du 9 novembre 1887 et du 27 décembre 1893.

Voir aussi projet de décret et note 25 mars 1890 (legs Donnaz) et note 27 décembre 1893 (legs Dumoulin).

« Les arrérages du legs de 5.000 francs fait à la ville de Castel, dit la note de la section de l'Intérieur du 9 novembre 1887, devant être employés en achat de vêtements pour les enfants pauvres des écoles libres et des écoles communales, il a paru nécessaire d'indiquer que la répartition en serait faite annuellement par les soins du Bureau de bienfaisance et de la Caisse des Ecoles, le premier de ces établissements ayant qualité pour effectuer la distribution aux enfants pauvres des écoles libres, le second à ceux des écoles communales..... Un article additionnel a été inséré pour autoriser la Caisse des Ecoles et le Bureau de bienfaisance à accepter le bénéfice du legs..... »

Enfin, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 22 mai 1903, a comsacré les principes émis dans ces avis de sa section de l'Intérieur (1).

La question s'est posée devant la Haute Assemblée à l'occasion de pourvois introduits au nom de la Caisse des Ecoles du VI[e] arrondissement de la ville de Paris. L'article premier des statuts de ladite Caisse, approuvés par arrêté préfectoral en date du 20 septembre 1879, contient la disposition suivante : « Son action s'étend à tous les établissements d'instruction primaire de l'arrondissement. »

S'appuyant sur cet article, la commission d'en-

---

(1) Voir aussi un avis du Conseil d'Etat du 17 mai 1900, qui résout la question dans le même sens (Béquet, *Répertoire*, tome XIX, p. 284.

quête avait, par délibérations des 6 et 15 novembre 1901, voté l'allocation de secours en nature à un certain nombre d'enfants fréquentant les écoles privées. Par deux arrêtés pris le 12 décembre 1901, le préfet de la Seine avait annulé, comme entachées d'illégalité, les délibérations prises tant par le conseil d'administration que par la commission d'enquête.

Le comité d'administration s'étant pourvu pour excès de pouvoir contre les deux décisions préfectorales, le Conseil d'Etat a, dans sa séance du 22 mai 1903, rejeté les deux requêtes par un arrêt unique dont voici la teneur :

« Le Conseil d'Etat statuant au contentieux....

« Considérant que les Caisses des Ecoles ont été instituées comme établissements publics, facultatifs à l'origine pour les communes autorisées à les créer dans le but d'encourager et de faciliter la fréquentation des écoles primaires ; que leur fonction consistant à distribuer soit des récompenses, soit des secours aux élèves indigents, ces distributions ne sont que le moyen d'assurer la fréquentation de l'école, but unique de leur institution ; qu'à ce titre elles sont non des établissements de bienfaisance, mais des établissements scolaires annexes ; que si, antérieurement à la loi du 30 octobre 1886, elles pouvaient employer leurs ressources en faveur de toutes les écoles primaires de la commune indistinctement, il ne doit plus en être ainsi depuis la promulgation de cette loi.

« Considérant, en effet, que celle-ci, en rendant obligatoire pour les communes la création d'écoles publiques et en abrogeant les deux premiers titres de la loi du 15 mars 1850 et celle du 10 avril 1867, a, par cela même, exclu du service public de l'enseignement primaire les écoles fondées et entretenues par des particuliers ou des associations, qu'ainsi les Caisses des Ecoles, rendues obligatoires pour toutes les communes aux termes de l'article 17, § 1er, de la loi du 28 mars 1882, ne peuvent plus, comme établissements publics scolaires, concourir qu'au service de l'enseignement primaire public et qu'il n'est pas permis de tenir compte des dispositions de leurs statuts qui, bien que régulièrement approuvées sous la législation en vigueur avant le 30 octobre 1880, sont inconciliables avec le régime établi à cette date et comme telles non avenues ; cela, toutefois, sans préjudicier à l'exercice des droits auxquels pourraient donner ouverture des fondations autorisées dans des conditions particulières antérieurement à la loi de 1886 ;

« Considérant enfin que la participation des élèves indigents fréquentant des écoles privées aux secours de l'Assistance publique leur est acquise, et que c'est à ses représentants qu'il appartient de leur venir en aide ;

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, par les arrêtés attaqués, le préfet de la Seine, en assurant l'exécution de la loi précitée de 1886, a agi dans la limite de ses pouvoirs ;

« Décide :

« Article premier. — Les requêtes de la Caisse des Ecoles du VI[e] arrondissement de Paris sont rejetées. »

La question est donc définitivement tranchée : ce qui était expressément compris dans la mission des Caisses des Ecoles avant la loi de 1886 a cessé, depuis lors, de rentrer dans leurs attributions ; elles doivent réserver désormais leurs récompenses et leurs secours aux seuls enfants fréquentant l'école publique. Quant aux dispositions des statuts qui seraient inconciliables avec cette règle, elles ne peuvent plus être appliquées depuis la promulgation d'une loi avec laquelle elles se trouvent être en opposition.

Ajoutons, pour conclure, que, conformément aux conclusions de M. Romieu, la question des fondations a été réservée. Ce sont les legs que les Caisses des Ecoles auraient, antérieurement à la loi du 30 octobre 1886, été autorisées à accepter « avec affectation spéciale » aux enfants pauvres fréquentant les écoles libres. « Il s'agit, en effet, dans cette hypothèse, nous dit M. Romieu, de la conservation d'un droit acquis, auquel les modifications apportées par la législation à la capacité de l'établissement légataire ne devaient pas porter atteinte. »

C'est ainsi que la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, dans deux avis des 2 mars 1893 et 6 juillet 1893, a admis qu'un établissement de

bienfaisance et une fabrique, régulièrement autorisés, sous la législation antérieure, à accepter un legs avec obligation de subventionner une école privée, devaient pouvoir, en raison de l'irrévocabilité des actes intervenus, continuer à assurer le service de la fondation, même depuis la loi du 30 octobre 1886.

Ainsi donc, par application de cette jurisprudence, les Caisses des Ecoles pourraient actuellement continuer à distribuer des secours aux enfants des écoles privées, à titre exceptionnel, lorsqu'il s'agit de l'exécution d'une fondation précédemment acceptée et ayant un caractère définitif.

# DEUXIÈME PARTIE

## Organisation et fonctionnement de la Caisse

## CHAPITRE PREMIER

### *Organisation intérieure de la Caisse.*

Nous savons qu'aux termes de l'article 15 de la loi de 1867, auquel se réfère l'article 17 de la loi de 1882, la Caisse des Ecoles est créée par une délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet. Plusieurs communes pouvaient être autorisées à se réunir pour la formation et l'entretien d'une Caisse intercommunale unique.

C'est donc au Conseil municipal que le législateur a confié la décision de cette création obligatoire pour toutes les communes de France, aux termes de la loi du 28 mars 1882.

Malheureusement, les conseils municipaux, soit

par ignorance, soit par indifférence, plutôt que par hostilité, négligent trop souvent de s'occuper de la fondation ou de l'entretien d'une Caisse des Ecoles. Souvent, ils hésitent à créer une de ces Caisses parce qu'ils ne savent comment en libeller les statuts, ni comment en régler le fonctionnement.

Aussi, en 1867, aussi bien qu'en 1882, le Ministre de l'Instruction publique, tout en laissant toute latitude aux conseils municipaux, qui sont les meilleurs juges des services que peut rendre la Caisse des Ecoles eu égard aux besoins particuliers des localités, avait-il eu le soin de faire dresser des statuts modèles pour la création et l'organisation des Caisses des Ecoles.

La note annexée à l'instruction officielle du Ministre de l'Instruction publique du 9 juillet 1867, contenait un projet de statuts pour la création et l'organisation d'une Caisse des Ecoles. Ce projet était ainsi conçu :

Le Conseil municipal de la commune de .....,

Vu l'article 15 de la loi du 10 avril 1867;
Sur la proposition de M. le Maire,

Délibère, sauf l'approbation de M. le Préfet, qu'il y aura dans la commune une Caisse des Ecoles fondée et administrée conformément aux dispositions suivantes :

Chapitre premier. — *Formation et but de la Caisse des Ecoles.* — Article premier. — Une Caisse des Ecoles est établie dans la commune de

....., conformément à l'article 15 de la loi du 10 avril 1867. Une société est formée pour assurer la prospérité de cette œuvre et en réaliser les bienfaits.

Art. 2. — La Caisse des Ecoles a pour but d'encourager et de faciliter la fréquentation des écoles par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents et peu aisés, soit en leur fournissant des livres de classe qu'ils ne pourraient se procurer, bien qu'exempts de la rétribution scolaire; soit en leur donnant des vêtements; soit en aidant les familles momentanément dans la gêne et qui n'ont pu encore obtenir l'admission gratuite, à payer la rétribution scolaire due pour les enfants; soit en donnant des secours aux familles indigentes qui se privent du travail de leurs enfants afin de les envoyer aux écoles.

Chapitre II. — *Composition de la Société.* — Art. 3. — La Société se compose de membres honoraires fondateurs, de membres sociétaires et de dames patronnesses; elle est présidée par le maire.

Les membres honoraires fondateurs sont ceux qui font à la Caisse un don immédiat de 100 francs ou qui prennent l'engagement de verser annuellement, pendant cinq ans au moins, une somme de 20 francs à la Caisse.

Les membres sociétaires sont ceux qui, par une souscription volontaire dont la quotité ne peut

être moindre de 2 francs par an, contribuent à la prospérité de la Caisse des Ecoles.

Les dames patronnesses sont particulièrement chargées de veiller à l'instruction des jeunes filles.

Les uns et les autres ont, en outre, pour mission principale de rechercher les enfants qui ne vont point aux écoles, et de tout mettre en œuvre pour déterminer les familles à les y envoyer.

Chapitre III. — *Administration de la Société.* — Art. 4. — La Société est administrée par un Comité composé de cinq membres au moins, y compris le maire, président de droit. Les membres du Comité sont élus pour trois ans par les membres sociétaires, à la majorité absolue des suffrages. Le renouvellement est déterminé par le sort pendant les trois premières années, et ensuite par l'ancienneté. Les membres sortants sont rééligibles.

Art. 5. — Le Comité, présidé par le maire, désigne son vice-président et son secrétaire ; il se réunit au moins une fois par mois. Tous les six mois, il rend compte à l'assemblée générale des membres de la Société de ses travaux et de l'emploi des fonds, ainsi que de l'état de la caisse. Une copie de ce compte rendu est mise chaque année sous les yeux du Conseil municipal, à la session de mai.

Chapitre IV. — *Des revenus de la Caisse des Ecoles et de ses dépenses.* — Art. 6. — Le revenu de la Caisse des Ecoles se compose :

1° Des versements faits par les membres honoraires fondateurs, par les membres sociétaires et par les dames patronnesses;

2° Des dons et legs faits à ladite Caisse et du produit des quêtes;

3° Des subventions allouées par le Conseil municipal;

4° Des secours alloués par le Conseil général et par le Ministre de l'Instruction publique.

Ces fonds sont versés dans la caisse du receveur municipal qui est chargé, par la loi du 10 avril 1867, de faire gratuitement le service de la Caisse.

Art. 7. — La Caisse des Ecoles peut recevoir des dons en nature, tels que livres, papiers, plumes, vêtements et objets alimentaires destinés aux enfants indigents.

Art. 8. — Les règles de la comptabilité communale sont applicables à la comptabilité de la Caisse des Ecoles. Le budget et le compte de la Caisse des Ecoles sont, en conséquence, soumis au Conseil municipal comme les budgets et comptes des autres établissements de bienfaisance.

Aucune dépense ne peut être faite sans l'avis du Comité. Toutefois, lorsqu'il s'agit de dons en nature, le maire peut procéder immédiatement à la distribution des objets donnés, à charge par lui d'en rendre compte au Comité à sa première réunion.

De même, si la loi du 28 mars 1882 laissait aux conseils municipaux toute latitude pour la rédac-

tion des statuts, la circulaire ministérielle du 29 mars 1882 en donnait néanmoins un modèle que les municipalités des communes non encore dotées d'une Caisse des Ecoles pouvaient utilement consulter.

Ces statuts étaient ainsi libellés :

Article premier. — Une Caisse des Ecoles est instituée à ....., en exécution de l'article 17 de la loi du 28 mars 1882. Elle a pour but de faciliter la fréquentation des classes par des récompenses, sous forme de livres utiles et de livrets de Caisse d'épargne aux élèves les plus appliqués, et par des secours aux élèves indigents ou peu aisés, soit en leur donnant les livres et fournitures de classe qu'ils ne pourraient se procurer, soit en leur distribuant des vêtements et des chaussures et, pendant l'hiver, des aliments chauds.

Art. 2. — Les ressources de la Caisse se composent :

1° Des subventions qu'elle pourra recevoir de la commune, du département et de l'Etat;

2° Des fondations ou souscriptions particulières ;

3° Du produit des dons, legs, quêtes, fêtes de bienfaisance, etc.;

4° Des dons en nature, tels que livres, objets de papeterie, vêtements, denrées alimentaires.

Art. 3. — La Société de la Caisse des Ecoles comprend des membres fondateurs et des membres souscripteurs.

Art. 4. — Le titre de « fondateur » de la Caisse des Ecoles sera acquis par un versement minimum de ..... francs une fois payés ou de ..... annuités de ..... francs chacune.

Art. 5. — Le titre de « souscripteur » résultera d'un versement annuel de... . francs au minimum.

Art. 6. — La Caisse des Ecoles est administrée par un Comité composé des membres de la Commission scolaire locale et de ..... autres membres élus, pour une période de ..... ans par l'assemblée générale des sociétaires, et rééligibles.

Ce Comité, présidé par le maire, élit, chaque année, un vice-président, un secrétaire et un trésorier.

Il pourra s'adjoindre, en nombre indéterminé, des dames patronnesses.

Art. 7. — Toutes les fonctions du Comité de la Caisse des Ecoles sont essentiellement gratuites.

Art. 8. — Le Comité arrête, chaque année, le budget de la Caisse des Ecoles et règle l'emploi des fonds disponibles. Il détermine la somme que le trésorier conservera pour les dépenses présumées de l'année, le surplus devant être placé sur l'Etat en rentes 3 o/o amortissables.

Art. 9. — Le Comité se réunit au moins trois fois par an, savoir : dans le mois qui suit la rentrée des classes, dans celui qui précède Pâques et dans le mois qui précède l'ouverture des vacances. Il se réunit plus souvent si le président juge nécessaire de le convoquer, ou si cinq de ses membres en font par écrit la demande.

Art. 10. — Le Comité aura la faculté de convoquer à ses réunions l'instituteur, l'institutrice et la directrice de l'école maternelle ; mais ces fonctionnaires n'auront que voix consultative.

Art. 11. — Dans l'intervalle des réunions du Comité, les mesures urgentes peuvent être prises, sauf à en référer au Comité, lors de sa première séance, par le bureau dudit Comité.

Art. 12. — Aucune dépense ne peut être acquittée par le trésorier qu'en vertu d'un bon signé du président et du secrétaire.

Art. 13. — Dans une assemblée générale annuelle des sociétaires, il est rendu compte des travaux du Comité et de la situation financière de l'œuvre. Un copie de ce compte-rendu est transmise à M. l'inspecteur d'académie.

Art. 14. — Aucune modification aux présents statuts ne pourra avoir lieu sans l'approbation de l'autorité préfectorale.

Avec l'aide de ces statuts, il sera facile à un groupe de citoyens zélés de faire aboutir cette utile institution qu'est la Caisse des Ecoles.

Ils élaboreront un projet de statuts, en s'inspirant plus ou moins du modèle que nous venons de reproduire, le soumettront au Conseil municipal, agiront sur ses membres pour le leur faire accepter et provoqueront ainsi son action en insistant toujours pour qu'une large place soit faite à l'élection, afin d'associer à l'œuvre le plus de

concours possibles de la part de l'initiative privée (1).

Le Conseil municipal résistera rarement à des sollicitations de ce genre, surtout si les membres de la commission scolaire et des délégations cantonales veulent bien intervenir auprès de lui.

Il ne restera plus alors qu'à faire approuver par le préfet la délibération du Conseil municipal, et la Caisse des Ecoles sera créée; elle aura désormais une existence propre, sera une personne morale, un établissement public, capable de recevoir, avec l'autorisation du préfet, des dons et legs.

Voici notre Caisse créée, nous devons maintenant examiner comment elle est composée, quel est le personnel qui participe à son service.

La Société de la Caisse des Ecoles comprend des membres fondateurs et des membres souscripteurs.

Elle est administrée par un comité municipal scolaire qui se compose du maire, président, d'un délégué cantonal désigné par l'Inspecteur d'académie (2) et de membres nommés par le Conseil municipal en nombre égal, au plus, au tiers des membres de ce Conseil, dont le mandat dure jus-

---

(1) Voir la thèse de M. Chapey sur « les Caisses des Ecoles », page 108.

(2) Dans les communes comportant plusieurs cantons, il est désigné autant de délégués qu'il y a de cantons.

qu'à l'élection d'une nouvelle municipalité et est toujours renouvelable (1)

Le service financier de la Caisse des Ecoles est exécuté gratuitement par le percepteur.

L'inspecteur primaire fait de droit partie de de toutes les commissions instituées dans son ressort.

Le Comité peut s'adjoindre un nombre indéterminé de dames patronnesses. Il élit chaque année un vice-président, un secrétaire et un trésorier, qui ne doivent recevoir aucune gratification pour l'accomplissement de leurs fonctions.

Ce Comité, qui se réunit périodiquement sur convocation du président, a la faculté d'appeler à ses réunions l'instituteur, l'institutrice et la directrice de l'école maternelle, qui n'ont que voix consultative ; il établit le budget et règle l'emploi des ressources.

Dans une assemblée générale annuelle, il est rendu compte des travaux du Comité et de la situation financière de l'œuvre. Une copie de ce compte-rendu est transmise à l'Inspecteur d'académie.

Ce n'est pas le Comité de la Caisse des Ecoles qui est chargé de la répartition des secours ; c'est, nous l'avons vu, la Commission scolaire (2) qui

---

(1) Circulaire du ministre de l'Instruction publique du 29 mars 1882.

(2) Les Commissions scolaires instituées par l'article 5 de la loi du 23 mars 1882 (Circ. min., 13 juin 1882) concourent avec les maires à la confection de la liste annuelle des enfants de six

est chargée de ce soin, ce qui est peut-être regrettable, car les souscripteurs se détourneront peut-être d'une institution dans laquelle ils n'ont aucun droit de contrôle sur l'emploi de leur argent!

Dès le lendemain du vote de la loi du 28 mars 1882, un conflit s'est produit entre les commissions scolaires et les comités des Caisses des

---

à treize ans soumis à l'obligation de l'enseignement primaire ; elles apprécient les motifs d'absence des enfants qui n'ont pas paru à l'Ecole ; elles prononcent certaines pénalités si des infractions à la fréquentation scolaire se produisent ; accordent des dispenses de fréquentation dans les limites déterminées par l'article 15 de la loi du 28 mars 1882 ; elles provoquent des poursuites devant le juge de paix. Elles répartissent les secours délivrés par la Caisse des Ecoles.

Elles peuvent consulter les registres d'appel que l'instituteur adresse, à la fin de chaque mois, au maire et à l'Inspecteur primaire. Il y mentionne le nombre des absences, les motifs invoqués et soumis à la Commission.

Loi de 1886, art. 58, § 6. — Les Commissions scolaires ne peuvent s'immiscer dans l'appréciation des matières et des méthodes d'enseignement.

D. 18 janvier 1887, art. 154. — Les membres n'ont pas l'entrée des écoles, ni aucun droit d'inspection ou de contrôle sur les méthodes et sur les maîtres.

La jurisprudence fait une obligation de la déclaration du père ou tuteur ou de toute personne ayant la garde d'un enfant de 6 à 13 ans. Ceux-ci doivent indiquer l'école choisie. Cette obligation demeure même quand le père fait donner l'éducation dans la famille (Cass., 14 décembre 1883, aff. Commandore. D. 1884. I. 213). — 22 décembre 1883, aff. Formon (D. 84. I. 238). — Une circulaire ministérielle admet qu'il peut être suppléé à la déclaration par l'insertion au registre de l'école libre communiqué à la Commission scolaire. — Une décision du père de famille informant qu'il a l'intention d'instruire son enfant ne suffit pas : il doit indiquer le mode d'instruction qu'il entend lui donner.

Ecoles, les premières élevant cette double prétention que désormais leurs membres devenaient membres de droit du comité de la Caisse des Ecoles, et que les fonds de la Caisse devaient leur être remis pour qu'il fut pourvu par eux à la répartition des secours.

Les commissions scolaires se fondaient sur le texte même de la loi de 1882 qui, dans son article 17 *in fine*, dit que « la répartition des secours donnés par la Caisse des Ecoles sera faite par les soins de la commission scolaire. »

Mais les comités des Caisses des Ecoles ne l'ont pas entendu ainsi et ont défendu énergiquement leur droit de distribuer ces libéralités.

Comment concilier la disposition de la loi de 1882 avec les statuts des Caisses des Ecoles qui règlent la distribution des secours par les soins des membres de leur comité directeur? Il est tout d'abord certain, qu'en ce qui concerne les Caisses des Ecoles fondées par l'initiative privée antérieurement à la loi de 1882, la résistance était légitime. Ces Caisses, en effet, sont autonomes; elles obéissent à leurs statuts et peuvent repousser toute ingérence de la part des commissions scolaires ; leurs comités doivent donc conserver la libre disposition de leurs capitaux et de leurs revenus.

Mais il ne faut pas oublier que la loi de 1882 a rendu les Caisses des Ecoles obligatoires ; il n'est pas étonnant dès lors qu'elle ait en même temps réglé leur liberté d'action; n'est-il pas naturel, en

effet, que la loi indique le mode d'emploi et la répartition de fonds provenant en partie des subventions de l'Etat, du département ou de la commune ? C'est ainsi, par exemple, que l'article 8 du décret du 29 janvier 1890, décide que « ces ressources provenant de la Caisse des Ecoles et la subvention de l'Etat inscrite au budget du ministère de l'Instruction publique pour venir en aide à ces établissements, seront affectés en premier lieu à la fourniture gratuite des livres aux élèves indigents. »

De même, l'art. 9 du même décret décide que « dans tous les cas où un conseil municipal inscrit à son budget des crédits destinés à assurer la fourniture gratuite des livres de classe, soit aux élèves indigents, soit à tous les élèves, il appartient à l'inspecteur d'académie de désigner, sur la proposition des instituteurs, parmi les livres qui figurent sur la liste départementale, ceux à l'acquisition desquels ces crédits seront affectés.

« Cette disposition est applicable au cas où les Caisses des Ecoles fournissent gratuitement des livres aux indigents.

« La liste des enfants indigents est arrêtée dans chaque commune par la commission scolaire. »

Mais, de là à admettre que les membres des commissions scolaires peuvent s'imposer comme membres de droit des Caisses des Ecoles, il y a loin. Rien, dans la loi, ne justifie d'ailleurs cette prétention. Sans doute, il peut être désirable que dans l'organisation des nouvelles Caisses des

Ecoles, on choisisse comme administrateurs les membres des commissions scolaires, mais la loi ne l'impose pas. Mais, si pour les Caisses des Ecoles fondées avant la loi de 1882, les membres des commissions scolaires restent absolument étrangers à leur administration, pour les Caisses créées postérieurement à cette même loi, ils ont tout au moins le droit d'"être consultés sur la répartition des secours aux enfants nécessiteux, et il en est ainsi dans la pratique ; les comités des Caisses des Ecoles ont continué à distribuer les secours, mais en tenant compte des avis et des indications donnés par la commission scolaire. Lorsque des enfants ne fréquentent pas l'école parce que leurs parents ne peuvent les vêtir convenablement ou leur fournir les livres et le papier qui leur sont nécessaires, lorsqu'un secours sera jugé indispensable, la commission scolaire signalera le fait au conseil d'administration de la Caisse des Ecoles, et celui-ci s'empressera de faire droit à la demande qui lui sera faite par la commission scolaire ; l'une et l'autre, en effet, ont un même but à atteindre : encourager la fréquentation scolaire et permettre, par des secours et des récompenses, à tous les enfants de se soumettre à l'obligation imposée par la loi de 1882.

## CHAPITRE II

### *Le patrimoine de la Caisse des Ecoles, sa gestion et sa surveillance.*

---

Nous avons vu que la société de la Caisse des Ecoles comprend des membres souscripteurs, qu'elle est administrée par un comité municipal scolaire et que c'est le percepteur qui, d'ordinaire, est chargé du service financier de la Caisse.

Nous devons maintenant nous occuper de son patrimoine, examiner quelles sont les ressources qui l'alimentent, étudier le maniement des fonds, la comptabilité à tenir par le trésorier, et les droits des souscripteurs.

Et d'abord, quelles sont les ressources qui viennent alimenter la Caisse des Ecoles ?

Nous citerons en première ligne, les subventions de l'Etat, du département et de la commune.

Dès le lendemain de la loi du 10 avril 1867, M. Duruy, pour faciliter le développement des Caisses des Ecoles, promit de les subventionner

au fur et à mesure de leur création, dans une proportion égale au dixième des souscriptions consenties en leur faveur. Cette promesse fut réalisée en octobre 1867, en faveur des 74 premières Caisses créées à cette date. Mais un arrêté ministériel du 23 septembre 1881 vint modifier le principe de cette subvention.

Désormais, toute commune subventionnée pour l'instruction primaire qui créait une Caisse des Ecoles, conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, devait recevoir sur sa demande, en faveur de cette Caisse, une allocation de l'Etat ne pouvant, en aucun cas, excéder 300 francs, mais qui, jusqu'à concurrence de ce chiffre, devait être égale à la somme que la commune aurait elle-même inscrite chaque année à son budget au profit de la Caisse des Ecoles.

Cette règle devait être observée jusqu'à épuisement des crédits inscrits au budget de l'Etat.

En cas d'insuffisance de crédits, la répartition devait être faite en suivant l'ordre où les demandes seraient parvenues au ministère de l'Instruction publique.

Mais des abus ne tardèrent pas à naître. Sans doute, ces subventions de l'Etat provoquaient des créations nombreuses de Caisses des Ecoles, mais ces Caisses restaient presque toujours vides, car les communes, une fois la subvention obtenue, oubliaient assez volontiers d'en affecter le montant à la Caisse des Ecoles, elles préféraient accroître leur propre budget.

Aussi, dans une circulaire du 5 octobre 1886 (1), le ministre recommande aux préfets « de ne comprendre dans leurs états de propositions que les communes qui auront justifié pour l'année précédente de l'emploi régulier des fonds communaux votés pour la Caisse des Ecoles et de ceux que l'Etat aura alloués ».

Quant à la réglementation relative aux subventions allouées aux Caisses des Ecoles, disons d'abord que le maire ne peut mandater aucune dépense incombant à la Caisse des Ecoles sur le crédit communal affecté à la subvention destinée à cette caisse ; et que cette subvention doit être ordonnancée au profit du trésorier qui la touche à la caisse municipale. De même, elle ne doit pas figurer en recette au compte des services hors budget dans la comptabilité du percepteur-receveur municipal, puis en dépense au profit du trésorier.

« Les subventions du département ou de l'Etat sont mandatées par le préfet, au profit du trésorier de la Caisse des Ecoles, et non pas au nom du receveur municipal. Elles ne doivent pas figurer en recette parmi les services hors budget de la commune, mais être constatées directement au compte de la caisse scolaire (2). » Le trésorier encaissera le mandat qui lui sera délivré, à la

---

(1) Voir *Recueil des circ. minist. Instr. publ.*, tome IX, page 775.

(2) Lettre de la Comptabilité publique du 29 décembre 1879.

caisse du receveur des finances ou du percepteur, sans que ce dernier ait à intervenir comme receveur municipal.

Un trésorier acquittant un mandat de subvention doit faire précéder sa signature de la qualité en vertu de laquelle il agit ; il est même recommandé au payeur de réclamer, à l'appui d'un mandat pour premier paiement fait entre les mains d'un trésorier, la justification de sa signature, c'est-à-dire l'acte de nomination qui l'investit de ses fonctions (solution de M. le ministre des Finances du 29 décembre 1887).

Ajoutons que l'on s'efforce de faire parvenir les subventions de l'Etat aux Caisses méritantes et que l'on insiste pour qu'aucune proposition de secours ne soit faite qu'en faveur des Caisses pouvant justifier d'un emploi régulier des fonds pour le précédent exercice.

« Messieurs les préfets, dit en effet la circulaire du 27 juillet 1889 (1), vos propositions comprendront donc désormais les Caisses des Ecoles qui ont le plus de titres à un subside, sans distinction entre les communes dont le centime est inférieur ou supérieur à 30 francs.

« Vos propositions, transmises en double, seront appuyées des justifications et renseignements nécessaires, et les encouragements de l'Etat seront ainsi accordés dans la limite des fonds dont je disposerai, non plus en vertu d'un droit pour la com-

(1) Voir une circulaire analogue du 2 mai 1890.

mune d'y prétendre, mais en raison de ses sacrifices, de ses besoins et de l'emploi judicieux des ressources spéciales de sa Caisse des Ecoles.

« Ce nouveau mode donnera, je l'espère, le moyen de faire prendre un nouvel essor à une institution qu'il y avait tant de motifs de soutenir et qui, contrairement à la prévision du législateur, avait subi un temps d'arrêt du fait même de la disposition abrogée (1). »

Une autre ressource très importante des Caisses des Ecoles résulte du produit des dons et legs que la Caisse des Ecoles peut accepter, avec l'approbation du préfet (2).

Nous avons vu, au cours des développements qui précèdent, que les Caisses des Ecoles ont la personnalité morale, que ce sont de véritables établissements publics dont l'individualité ne se confond en aucune façon avec celle des communes. Etant chargées de la représentation légale des enfants pauvres qui fréquentent les écoles primaires, il en résulte qu'elles ne se bornent pas à recevoir les libéralités dont les auteurs les ont nominativement désignées, et qu'elles ont aussi qualité pour revendiquer les dons et legs faits aux élèves indigents des écoles primaires sans autre

---

(1) Dans le même sens, voir dans le *Recueil des monographies pédagogiques* celle de M. Ernest Cadet (tome V, page 28).

(2) La loi du 4 février 1901 confère aux établissements publics (sans les énumérer) le bénéfice de l'acceptation provisoire. La Caisse des Ecoles ayant le caractère d'un établissement de cette nature doit donc profiter de cet avantage.

spécification (note de la section de l'Intérieur du 20 février 1884, legs dame veuve Jouaud, et du 24 juin 1885, legs Riberprey). Il faut joindre à ces notes celle du 25 mai 1887, aux termes de laquelle la section de l'Intérieur a estimé que le legs fait par la dame veuve Cunin à la fabrique de l'église de Paroy (Doubs) pour que les revenus en soient employés à l'emploi de livres et de fournitures de classe pour les enfants de la paroisse, devait être accepté par les Caisses des Ecoles des trois communes de Paroy, Chay et Samson, dont la réunion forme la paroisse de Paroy.

C'est qu'en vertu du principe de spécialité (1) la création des Caisses des Ecoles a eu pour effet d'investir exclusivement ces établissements publics du droit qui appartenait jusque-là aux communes d'accepter des libéralités destinées à encourager et faciliter la création des écoles (2).

Ainsi, c'est à la Caisse des Ecoles qu'il appartient de recueillir les libéralités faites :

1° A la commune, à charge de distribuer chaque année des livrets aux élèves les plus méritants de l'école et de remettre une allocation à l'instituteur (avis du Conseil d'Etat du 18 mars 1891, notes de jurisprudence du Conseil d'Etat 1892, page 192 ;

---

(1) Voir Dalloz. *Code des lois politiques et administratives*, tome 2, p. 1382.

(2) *Notes de jurisprudence du Conseil d'Etat*, 1892, page 19.

note de la section de l'Intérieur du 15 juillet 1885 ; notes de jurisprudence, *ibid.* (1).

2° A l'école des filles de la commune, pour venir en aide aux enfants pauvres qui la fréquentent (avis du Conseil d'Etat du 20 février 1884, *ibid*).

3° A la commune, en vue de distribuer des soupes aux enfants admis dans l'asile et des prix aux élèves les plus méritants d'une école de filles (notes rect. Int. 22 avril et 24 juin 1885 ; notes de jurisprudence du Conseil d'Etat 1892, p. 192) (2).

4° Pour l'instruction des enfants pauvres de la commune (projet de décret et note du 30 avril 1884 (3), *ibid.*).

5° Au Bureau de bienfaisance, en faveur des enfants pauvres fréquentant les écoles publiques de la ville (avis du Conseil d'Etat du 8 février 1890, *ibid.*) (4).

6° Au Bureau d'assistance, « pour aider les parents des enfants pauvres à subvenir à leur éducation » (projet de décret et note du 16 mars 1897) (5).

Mais, nous l'avons déjà dit précédemment, il n'appartient pas aux Caisses des Ecoles de re-

---

(1) Legs Pasleur.
(2) Legs Riberprey.
(3) Legs Bourdin, commune de Dommartin).
(4) Legs Meslier.
(5) Legs Lacoste.

cueillir des libéralités faites exclusivement en faveur des écoles privées (1).

Disons encore que lorsque les statuts de la Caisse des Ecoles ont omis de désigner la personne chargée de la représenter dans les actes de la vie civile, c'est au comité administratif qu'il appartient de recevoir les libéralités faites à cette Caisse (avis C. E. 20 février 1884; notes de jurisprudence C. E. 1892, p. 193).

Quant aux libéralités faites aux Caisses des Ecoles des 20 arrondissements de Paris, elles doivent être acceptées par les présidents de ces Caisses (2).

Le préfet, compétent pour autoriser l'acceptation de legs faits aux Hospices et aux Bureaux de bienfaisance, et qui ne donnent pas lieu à réclamations de la part des héritiers, a également qualité pour autoriser l'acceptation de legs faits dans les mêmes conditions à la Caisse des Ecoles, conformément à l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 (3).

Nous voyons que la Caisse des Ecoles, établissement public, trouve dans la capacité de recevoir des dons et des legs se joignant aux subventions que le Conseil municipal qui l'aura créée ne

---

(1) Avis du Conseil d'Etat du 20 février 1884, legs dame veuve Jouaud ; notes de jurisprudence C. E. 1892, p. 193.

(2) Avis C. E., 5 mars 1885. Notes de jurisp. C. E., 1892, p. 193.

(3) Note sect. Int. C. E., 3 décembre 1890. Notes jurisp. C. E., 1892, p. 161.

manquera pas de lui voter, dans celles qu'on pourra obtenir aussi du Conseil général du département et de l'Etat, des ressources pécuniaires sérieuses.

Il appartiendra aussi aux membres de la Caisse de faire naître chez les personnes fortunées la bonne pensée d'orienter leur générosité vers cet établissement, afin de lui permettre de convenablement remplir son but.

On pourra aussi provoquer les adhésions des membres fondateurs, bienfaiteurs ou souscripteurs, « dont les cotisations viendront augmenter et le capital et les produits annuels » (1).

De même, des cérémonies, des bals, concerts, cavalcades, fêtes foraines, peuvent être organisés en faveur de la Caisse des Ecoles, qui pourra encore augmenter ses ressources au moyen de quêtes faites aux mariages et du produit de troncs spéciaux placés dans les mairies, les théâtres et monuments publics.

N'oublions pas de dire en terminant que cette énumération n'est nullement limitative et que la Caisse pourra toujours avoir recours à d'autres procédés susceptibles de provoquer la générosité publique.

Maintenant que nous connaissons les ressources qui viennent alimenter la Caisse des Ecoles, exa-

---

(1) Voir la thèse de M. Chapey, sur les Caisses des Ecoles, page 112.

minons le maniement des fonds et la comptabilité qui doit être tenue par le trésorier.

Nous savons déjà qu'aux termes de l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, le service financier de la Caisse doit être fait gratuitement par le percepteur. Mais celui-ci n'est pas obligatoirement le trésorier de la Caisse des Ecoles et le conseil d'administration en peut choisir un autre. Il n'y a, pour en être convaincu, qu'à se reporter à la circulaire du Ministre de l'instruction publique du 10 décembre 1877.

« Je n'hésite pas à penser, dit-il, et j'ai fait connaître mon appréciation à cet égard à M. le Ministre des finances dans une dépêche du 16 mars dernier, que le texte de la loi du 10 avril 1867 n'implique pas que le percepteur doive nécessairement être chargé du service de la Caisse; il signifie simplement que dans le cas où ce fonctionnaire est désigné pour remplir l'emploi de trésorier de la Caisse des Ecoles, il ne peut demander aucune indemnité pour le service.

« Il demeure donc entendu que les municipalités ont le droit de choisir, en dehors du percepteur-receveur municipal, le comptable chargé de l'administration de la Caisse. »

Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée par un arrêt de la Cour des comptes du 28 avril 1890 (1).

---

(1) Lebon, 1890, p. 1052.

Sans doute, le concours du percepteur sera très souvent nécessaire, car beaucoup de communes n'auront pas toujours à leur disposition un homme suffisamment au courant de la comptabilité pour remplir convenablement les fonctions de trésorier de la Caisse des Ecoles. Mais, cette réserve faite, il semble que celle-ci peut avoir avantage à posséder un trésorier spécial qui, originaire de la localité, participera à la propagande nécessaire à l'entretien de la Caisse, bien mieux que le percepteur-receveur municipal, absorbé par d'autres travaux, et ne résidant pas toujours dans la commune. Il n'y aurait lieu à recourir à ce dernier que dans le cas où le comité ne trouverait personne disposé ou apte à remplir ces fonctions.

Si le trésorier est le receveur municipal, il gère sous la responsabilité du receveur des finances, et ses différents cautionnements, répondant des diverses gestions dont il se trouve cumulativement chargé, garantissent par là même la gestion de la Caisse des Ecoles.

Il est astreint aux diverses règles de comptabilité fixées par la circulaire de la Comptabilité publique en date du 15 octobre 1867 § 3, que nous reproduisons ci-dessous et qui ne sont autres, du reste, que celles appliquées aux communes :

« Les opérations de recettes et de dépenses concernant la Caisse des Ecoles font partie des services hors budget. Elles sont constatées dans

les écritures des receveurs municipaux à un compte spécial ouvert à la deuxième partie du livre des comptes divers et elles sont justifiées, pour la recette, par les ampliations certifiées par le maire, président du comité, des actes par lesquels ont été réglées, soit les subventions de la commune, du département ou de l'Etat, soit les souscriptions volontaires des particuliers, ou ont été acceptés les dons et legs ; pour la dépense, par les bons ou mandats du maire, revêtus de l'acquit des parties prenantes ».

En outre, le receveur municipal trésorier doit faire état de ses opérations dans le compte de la commune à la Cour ou au conseil de préfecture.

La Cour des Comptes a jugé que si une délibération du comité confiait les fonctions de trésorier à un receveur municipal en lui imposant la condition expresse que les opérations de la Caisse ne seraient pas soumises à la juridiction financière, il serait tenu néanmoins de rendre un compte en forme (arrêt du 8 décembre 1893).

La jurisprudence tend, en fait, à exiger du comptable des justifications analogues à celles que comporte la comptabilité communale ; mais, à défaut de textes formels, elle ne saurait pousser l'assimilation jusqu'à exiger, à l'appui des mandats de fournitures d'une somme supérieure à 300 francs, la preuve d'une mise en adjudication ou de l'existence d'un marché de gré à gré ap-

prouvé par le préfet, comme s'il s'agissait d'une dépense de la commune.

Lorsque le receveur municipal n'est pas trésorier, il ne doit s'immiscer dans aucune des opérations de la Caisse, qui est alors administrée aux risques et périls du comité, par un comptable de son choix.

Si une personne, autre que le trésorier, intervient dans le maniement des deniers appartenant à une Caisse des Ecoles, elle ne devient pas justifiable de la Cour ou du conseil de préfecture, comme s'il s'agissait d'une immixtion dans le maniement des deniers communaux. (Arrêt de la Cour des Comptes du 14 novembre 1900) (1).

Les reçus délivrés par les trésoriers sont assujettis au timbre de 10 centimes établi par la loi du 25 août 1871, article 18, lorsqu'ils concernent des sommes supérieures à 10 francs, ou des acomptes sur une créance dépassant ce chiffre (art. 20 de la même loi).

La quotité du droit de timbre reste la même lorsque le trésorier est un receveur municipal, car ce dernier, en tant que trésorier de la Caisse des Ecoles, n'est pas un comptable de deniers publics (2).

Les duplicata de quittances qui seraient déli-

---

(1) Lebon, 1900, p. 904. Affaire Berthelot.

(2) Décision de M. le ministre des Finances du 25 août 1887. — Circulaire de la Comptabilité publique du 10 novembre 1887, § 3.

vrés sont soumis au timbre de 10 centimes, si la quittance primitive était elle-même assujettie à la formalité.

Les reçus de la subvention communale que peut se délivrer à lui-même un trésorier en même temps receveur municipal seront également timbrés à 10 centimes. Cette opération constitue, en effet, une dépense réelle de la commune au profit d'un établissement public et ne peut être considérée comme une opération de trésorerie bénéficiant de l'exemption de droit prévue par la circulaire de la Comptabilité publique du 14 avril 1872.

Les comptables de deniers publics peuvent, sans contravention, donner plusieurs quittances sur la même feuille revêtue d'un timbre de 25 centimes toutes les fois qu'il s'agit de paiements pour acomptes d'une seule et même créance ou d'un seul terme de loyer ou fermage. Il n'en est plus de même pour le droit de timbre à 10 centimes, exigible sur les quittances sous signatures privées ; chaque quittance, reçu ou décharge, est soumis à l'impôt (art. 18, loi du 23 août 1871). Cette disposition s'applique aux quittances concernant la Caisse des Ecoles.

Quelle que soit la qualité du trésorier chargé de la gestion financière de l'établissement, quand des factures ou mémoires sont produits à l'appui des paiements d'une somme quelconque, ils sont passibles du timbre de dimension, par application de l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII (solution de l'Enregistrement du 30 septembre 1890).

Cependant, si la somme qui fait l'objet du mémoire est inférieure à 10 francs, ce mémoire peut être suppléé par le détail des fournitures donné dans le corps du mandat. De même, lorsque les dépenses sont faites par un régisseur, par exemple l'instituteur qui achète les fournitures scolaires pour le compte de la Caisse, elles peuvent être payées sur production d'un relevé non timbré des avances, appuyé, autant que possible, des acquits des fournisseurs, timbrés à 10 centimes, s'ils sont supérieurs à 10 francs, mais dispensés du timbre de 60 centimes.

Les trésoriers spéciaux sont responsables des infractions en matière de timbre qu'ils ont pu commettre personnellement soit en délivrant, soit en recevant les quittances ; mais la responsabilité des irrégularités constatées dans l'apposition des timbres de dimension sur les certificats, mémoires, devis, etc., apportés au soutien des dépenses, incombe aux administrateurs qui les ont délivrés (circulaire de M. le ministre de l'Intérieur du 1er juin 1876).

Les percepteurs-receveurs municipaux ayant été autorisés à revêtir du timbre de dimension les mémoires et factures (1) deviennent responsables des infractions commises dans leurs opérations, même en qualité de trésoriers des Caisses des Ecoles.

---

(1) Décision de M. le ministre des Finances du 5 juillet 1897 ; circulaire de la Comptabilité publique du 25 septembre 1897, § 4.

Quant aux fonds libres, ils peuvent être placés par les trésoriers, qu'ils soient ou non receveurs municipaux, en compte courant au Trésor. Un arrêté ministériel du 27 juin 1890 a spécialement autorisé les receveurs des finances à ouvrir aux Caisses des Ecoles des comptes productifs d'intérêts ; le taux est actuellement fixé à 1 fr. 50 °/₀ (arrêté de M. le ministre des Finances du 24 décembre 1896).

Les trésoriers peuvent verser à la recette des finances de l'arrondissement, qui leur en délivrera récépissé à talon, les sommes excédant les besoins du service courant et s'élevant à 100 francs au moins, ou des sommes inférieures provenant de liquidations administratives, telles que les intérêts annuels.

Le compte courant tenu à la recette particulière est soumis aux règles suivies pour ceux des communes et des établissements publics (circulaire de la Comptabilité publique du 12 septembre 1890, § 2).

Le trésorier tient, de son côté, un carnet spécial des fonds placés, visé par le receveur des finances et sur lequel ce fonctionnaire inscrit les placements et les remboursements effectués (circulaire de la Comptabilité publique du 26 décembre 1896, § 8).

Lorsqu'il est nécessaire d'opérer le retrait de tout ou partie des fonds placés au Trésor, le trésorier fait remplir par le président du comité un mandat de remboursement (modèle 6) et l'ac-

quitte en recevant les fonds à la recette particulière.

La circulaire précitée du 12 septembre 1890, dans les termes où elle est conçue, n'a pas le caractère d'une obligation qui puisse annuler le droit, reconnu aux comités par la circulaire du 29 mars 1882, de régler l'emploi de leurs fonds disponibles. Par suite, et sauf le cas où le trésorier est en même temps receveur municipal et soumis conséquemment aux règles de la comptabilité générale pour sa gestion spéciale, rien ne s'oppose à ce que les deniers excédant les besoins soient déposés à la caisse d'épargne postale.

Aucune disposition n'autorise un receveur municipal non trésorier à recevoir des dépôts de fonds libres (arrêt de la Cour des Comptes du 9 juillet 1889).

Les fonds sans emploi en fin d'année et constituant une économie définitive peuvent être placés en rentes sur l'Etat, en vertu d'une délibération du comité approuvée.

Nous connaissons les ressources, le maniement des fonds et la comptabilité du trésorier de la Caisse des Ecoles, il nous faut maintenant nous demander quelle est la nature des rapports juridiques existants entre les membres des Caisses des Ecoles et la Caisse elle-même, ou, en d'autres termes, quels sont vis-à-vis de celle-ci la situation et les droits des souscripteurs. Existe-t-il à leur profit un droit de contrôle effectif sur le fonctionnement de la Caisse, un contentieux de l'annula-

tion des actes administratifs qui concernent cet établissement public ?

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux s'est prononcé pour la négative dans deux arrêts en date du 23 mai 1903 (1), refusant ainsi le droit de représenter la Caisse des Ecoles à ses membres pris individuellement. La question s'est posée dans les deux affaires Fourcade et Dareste. Dans la première, le sieur Fourcade, agissant comme souscripteur de la Caisse des Ecoles de la commune de Montsoult, déférait au Conseil d'Etat une décision du préfet de Seine-et-Oise annulant une délégation du comité de la Caisse relative à la distribution gratuite de chaussures et de fournitures scolaires à tous les enfants de la commune qui fréquentent les écoles tant privées que publiques. Dans la deuxième, les sieurs Dareste et autres, agissant comme électeurs de la Caisse des Ecoles du VI[e] arrondissement de Paris, demandaient au Conseil d'Etat d'annuler des opérations électorales qu'ils prétendaient irrégulières.

Dans le premier arrêt, la Haute-Assemblée a décidé :

1° « Que le fait de verser ou de s'obliger à verser des cotisations volontaires à la Caisse des Ecoles ne peut donner qualité pour déférer au Conseil d'Etat, statuant au Contentieux, les actes de

---

(1) Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 1903*, p. 401 (voir les conclusions de M. Romieu).

l'autorité sous le contrôle de laquelle les Caisses des Ecoles sont placées. »

2° « Que si le requérant se croit fondé, soit à demander le remboursement des cotisations par lui versées, soit à refuser le paiement de celles qu'il aurait promises, la présente décision ne fait pas obstacle à ce qu'il fasse reconnaître par la juridiction compétente que les conditions mises à son engagement ne sont pas remplies ».

Ainsi, d'après cette jurisprudence, il n'y a pas lieu d'accueillir des recours formés à titre individuel par des particuliers, agissant comme membres des Caisses des Ecoles, et c'est au préfet, sauf recours au ministre, qu'il appartient de statuer sur les réclamations concernant les élections des comités d'administration des Caisses des Ecoles.

On pourrait objecter, il est vrai, que les souscripteurs ou membres des Caisses des Ecoles ont des droits qu'ils tiennent des statuts, régulièrement approuvés aux termes de la loi du 10 avril 1867, par le Conseil municipal et le préfet : ils sont appelés par ces statuts à verser des fonds, à voter pour les élections au comité, à prendre part, comme membres de ce comité, à l'administration de la Caisse; ils sont donc associés par les statuts eux-mêmes à cette administration à laquelle ils contribuent directement et nécessairement par leurs cotisations; n'ont-ils pas, dès lors, un droit acquis, en vertu du contrat d'association, à exiger

que les élections soient sincères et conformes aux statuts, que les fonds soient employés à la destination en vue de laquelle la Caisse a été constituée ? Et on ajoute, à l'appui de cette théorie, que « dans tous les cas où des corps administratifs sont constitués au moyen de l'élection, il existe un contentieux électoral, soit que la loi l'ait expressément prévu, soit que la jurisprudence l'ait créé de toutes pièces, par application des principes généraux du droit administratif ».

M. Romieu n'admet pas cette théorie. Il estime qu'il y a lieu « de faire une distinction entre la nature des recours que les souscripteurs des Caisses des Ecoles entendent exercer, suivant qu'ils prétendent obtenir l'annulation d'opérations administratives ou d'actes administratifs relatifs à la gestion de ces Caisses, ou qu'ils demandent seulement la résolution du contrat à leur égard avec dommages-intérêts, s'il y a lieu ».

« Les citoyens, ajoute-t-il, n'ont pas nécessairement le droit de contrôler par la voie contentieuse les conditions de fonctionnement des services publics ou des établissements publics qui en font partie, par cela même qu'ils sont appelés en fait à y coopérer d'une manière quelconque. Pour qu'ils puissent le faire, il faut, ou que la loi ait entendu le leur permettre, ou qu'ils puissent exciper d'un droit personnel opposable au service public. »

Or, les souscripteurs des Caisses des Ecoles ne peuvent invoquer aucun droit personnel ; ils s'engagent volontairement et ne sont pas recrutés par

voie d'autorité; le fonctionnement de l'établissement public ne peut les toucher en quoi que ce soit; de plus, aucun texte de loi ne leur confère des droits sur le fonctionnement de la Caisse. Les membres de la Caisse des Ecoles sont donc des tiers à l'égard de cette Caisse; ils sont dans la situation analogue à tous ceux qui souscrivent en vue d'un service public; et si les statuts ont cru devoir associer les souscripteurs à l'administration de la Caisse, cela n'a pu avoir pour effet de changer leur situation de droit vis-à-vis de cet établissement public, ni de leur attribuer des pouvoirs que la loi ne leur a nullement reconnus!

Les difficultés qui se présenteront relativement au fonctionnement de la Caisse des Ecoles devront donc être résolues par l'administration seule et ne pourront donner lieu, de la part des souscripteurs, à aucun recours en annulation.

Quel sera alors le lien de droit entre le souscripteur et la Caisse des Ecoles? C'est, nous dit M. Romieu, purement et simplement un contrat de souscription en vue d'un service public déterminé, dans les conditions spécifiées aux statuts, identique au contrat « d'offre de concours pour l'exécution de travaux publics ».

« Le souscripteur verse ou promet une cotisation pécuniaire à une Caisse des Ecoles en vue d'un fonctionnement dont les modalités sont fixées par les statuts et constituent la condition du contrat. Le jour où la condition n'est plus remplie, l'accord contractuel cesse d'exister, et le sous-

cripteur peut intenter les actions qu'il croira lui appartenir, à condition qu'elles ne touchent ni à l'organisation de l'établissement, ni à la marche du service. »

Le souscripteur qui estime que les clauses des statuts en vue desquelles il a promis son concours pécuniaire ont été violées, pourra refuser de payer ses cotisations à l'avenir, ou même demander le remboursement des cotisations par lui versées, mais là se borneront ses droits, car l'établissement public fonctionne sous le contrôle de l'administration, et ce fonctionnement doit échapper absolument à l'action contentieuse des souscripteurs.

M. Hauriou (1) fait remarquer que les statuts modèles de 1882, que M. Romieu s'est bien gardé de citer, donnent incontestablement aux souscripteurs la qualité de membres associés ; il fait remarquer aussi qu'il existe déjà une catégorie d'établissements publics à base d'association, qui est celle des associations syndicales, « avec cette circonstance aggravante pour l'association syndicale qu'elle est souvent un *syndicat d'intérêts privés* ». Comment admettre, dès lors, que les deux éléments « établissement public » et « association » ne peuvent coexister lorsqu'il s'agit de la Caisse des Ecoles ? Ne doit-on pas plutôt admettre que la « transcendance du service public n'est pas

---

(1) Note déjà citée Sirey 1903, III-33.

complètement applicable dans la matière des établissements publics et que, dans cette région frontière, l'administration doit s'abaisser au niveau des procédés et des préoccupations particularistes de la vie privée » ?

Rien ne s'opposait donc à ce qu'on reconnût aux membres souscripteurs des Caisses des Ecoles la qualité d'associés et que, de cette qualité, ils tirent un intérêt suffisant pour justifier la recevabilité d'un recours pour violation de droits individuels.

Bien que la question ait été définitivement tranchée par le Conseil d'Etat dans les arrêts précédemment cités, et tout en reconnaissant la valeur des arguments présentés par M. Romieu, nous opterions plutôt, quant à nous, pour la solution plus libérale proposée par M. Hauriou. Aucun établissement, plus que la Caisse des Ecoles, n'a en effet besoin de la « sympathie agissante du public, aucun n'aurait besoin d'être conçu d'une façon plus large. La jurisprudence du Conseil d'Etat, en restreignant outre mesure les droits des souscripteurs, risque fort de décourager leur zèle. « N'étant maîtres de rien, sinon de donner leur argent, ils préféreront le réserver pour des associations libres, que la loi du 1er juillet 1901 leur permet de fonder ». Les amis de l'Ecole publique eux-mêmes déserteront la Caisse des Ecoles pour fonder des associations du type du « Sou des Ecoles laïques » qui, tout en étant très zélées, ne présentent pas toutefois les mêmes garanties de sagesse et d'impartialité que la Caisse des Ecoles !

# CONCLUSION

Comme nous le montrions à la fin du précédent chapitre, les Caisses des Ecoles ne fonctionnent pas aussi bien qu'elles le devraient. En somme, malgré les prescriptions impératives de la loi de 1882, cette institution est peu répandue et ne fonctionne véritablement que dans les grandes villes.

Il y avait en 1907, 17.318 Caisses des Ecoles en France, mais combien parmi ces Caisses qui n'existent que de nom et ne fonctionnent pas, faute d'argent !

Un fait curieux à constater, c'est que très peu de personnes savent ce que c'est qu'une Caisse des Ecoles ; on en ignore sonvent jusqu'à l'existence, et l'on trouve même des instituteurs qui avouent « n'avoir jamais entendu parler » de cette utile institution.

Comment remédier à cet état de choses?

Sans doute, on pourrait décider que l'entretien, au moins pour partie, de la Caisse des Ecoles sera rangé dans les dépenses obligatoires de la commune. Sans doute, l'Etat pourrait, dans le cas où le centime n'atteindrait pas 30 francs, intervenir par voie de subvention, pour compléter cette première mise de fonds de 30 francs.

Sans doute, le sort des Caisses des Ecoles est remis en partie à la bonne volonté des conseils municipaux, qui peuvent leur allouer des subventions plus ou moins importantes. Mais il ne faut guère compter sur ces subventions pour alimenter les Caisses. L'Etat a déjà tant de peine à équilibrer son budget! Quant aux communes, elles ont malheureusement bien peu souvent le souci d'employer des fonds à subventionner les Caisses des Ecoles; il y a tant de communes où l'on n'en connaît pas l'existence, et tant d'autres sont si pauvres, qu'on se demande vraiment où elles pourraient trouver les fonds qui leur seraient nécessaires! Le remède le plus efficace, croyons-nous, consisterait dans une règlementation moins stricte du fonctionnement de ces Caisses. Nul établissement n'a autant besoin de la générosité et de la sympathie du public; il faudrait donc s'efforcer de stimuler le zèle des souscripteurs en élargissant leur droit de contrôle et leur action sur le fonctionnement de la Caisse et la répartition des secours. Au lieu de cela, le Conseil d'Etat restreint outre me-

sure l'action des souscripteurs ; rien d'étonnant dès lors à ce qu'ils portent d'un autre côté leur zèle et leurs intentions charitables !

Peut-être aurait-il été préférable, cemme l'a si bien montré M. Hauriou, de faire de la Caisse des Ecoles un établissement mixte, « combinant les forces gouvernementales avec les forces sociales, profitant des ressources de la générosité privée, en même temps que des subventions administratives » et qui aurait eû, à moins de frais, plus d'efficacité et plus d'action !

Enfin, si les communes ne peuvent pas toutes posséder une Caisse des Ecoles, un dernier remède existe : c'est la création de « caisses cantonales ». Ce qu'une commune isolée ne peut faire, peut être réalisé en effet par l'association de plusieurs communes.

C'est ce qui a été fait dès 1880, dans le canton de Rebais (Seine-et-Marne), sous l'initiative d'un conseiller général, M. Chazal (1).

Il avait obtenu l'adhésion de treize communes sur dix-huit, un secours du département, des dons d'un certain nombre de fondateurs et l'engagement de 111 souscripteurs de verser 5 francs par an.

Lorsqu'intervint la loi de 1882 qui rendait obligatoire pour chaque commune l'institution de la

---

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1896. Voir l'article de M. Beurdeley.

Caisse des Ecoles, M. Chazal se demanda quel serait le sort de sa caisse cantonale. Il invoqua d'abord une disposition de la loi de 1882, aux termes de laquelle plusieurs communes pouvaient être autorisées à se réunir pour la formation et l'entretien d'une Caisse des Ecoles.

Il obtint ensuite du ministre de l'Instruction publique la déclaration suivante: « Toute commune ayant adhéré à la caisse cantonale sera considérée comme ayant rempli l'obligation imposée par la loi. »

La situation légale des caisses cantonales était reconnue et le congrès tenu au Havre en 1895, qui s'est occupé spécialement des patronages scolaires, a émis le vœu que la création de ces Caisses des Ecoles cantonales soit étudiée et que les attributions des Caisses des Ecoles en général soient interprétées le plus libéralement possible.

Grâce à l'institution de ces caisses cantonales, l'association, dans un intérêt commun, des communes d'un même canton pourrait réaliser un but que beaucoup de communes, trop isolées ou trop pauvres, ne peuvent atteindre seules! Nous souhaitons ardemment que des Caisses des Ecoles soient créées partout où il n'en existe pas encore; on devrait encourager davantage une œuvre aussi utile ayant pour but d'assurer la fréquentation scolaire, car il est honteux de constater que dans un pays comme le nôtre, avec le degré de civilisation et de culture où nous sommes parvenus, le nombre des illetrés ne diminue pas, loin de là!

En 1902, M. Maurice Faure, dans son rapport au Sénat pour l'exercice 1902, constatait que le nombre des enfants non assidus à l'Ecole allait en augmentant de jour en jour et devenait très élevé; il en attribuait la cause au mauvais fonctionnement des Commissions scolaires, et M. Massé, dans son rapport à la Chambre pour l'exercice 1905, reprit les conclusions de l'honorable sénateur et montra que le nombre des enfants ne fréquentant pas l'école était très élevé, et que dans beaucoup de communes, les Commissions scolaires n'étaient même pas constituées. Même constatation en 1906.

M. Buisson, dans un rapport déposé en 1908 sur le bureau de la Chambre, a donné comme chiffre des illettrés absolus 17.130 sur les 314.000 conscrits de l'année 1906 (10.644 en 1905, sur 321.000); et il faut ajouter à ce chiffre 5.000 conscrits sachant seulement lire.

Enfin il a été impossible de vérifier l'instruction des 16.000 autres recrues.

Et le compte-rendu du Recrutement des dernières années révèle qu'il y a eu recul de l'instruction.

Le nombre des jeunes gens enregistrés comme « possédant une instruction primaire plus développée » tombe de 253.000 (1904 et 1905) à 208.000 en 1907, et le nombre des illettrés augmente, passant de 14.133 en 1903 à 17.130 en 1907. Et que d'ignorants il faut compter parmi les conscrits lettrés! Beaucoup savent lire et écrire, mais ne savent rien de plus. Ces jeunes

gens sont comme des barbares au milieu de notre civilisation; et le malheur, c'est que ces barbares ont une part dans la vie publique et exercent leurs droits de citoyens, sans connaître le magnifique héritage qui forme leur patrimoine moral.

M. Ferdinand Buisson a été le premier à dénoncer la crise de l'enseignement primaire, dans son rapport de 1908 et ses conclusions sont désolantes si on les compare avec les sacrifices que s'est imposé le pays.

La proportion des illettrés dépasse aujourd'hui 4 o/o après être descendue à 2 1/2 o/o, et ces chiffres sont d'autant plus effrayants que la proportion des illettrés en Prusse n'est que de 6 pour 1.000.

Nous trouvons dans la *Revue pédagogique* du 15 février 1910 les renseignements suivants, fournis par M. E. Simonnot :

Si l'on considère le nombre des illettrés, l'Allemagne se place au premier rang des pays d'Europe.

Sur 1.000 habitants elle n'a que 5 illettrés, provenant presque exclusivement des provinces de l'Est. L'Angleterre en compte 10, la France 40, la Belgique 102, l'Autriche 257, l'Italie 315 et la Russie 617!

Une circulaire du ministre de l'Instruction publique, en date du 25 octobre 1908, et adressée à tous les inspecteurs d'Académie constate, elle aussi, que l'opinion publique a été violemment émue par la publication des statistiques concer-

nant le degré d'instruction des conscrits, publiées par l'autorité militaire. Elle fait remarquer qu'en 1906 et en 1907 11.008 conscrits environ ne savaient ni lire ni écrire et 5.000 savaient lire seulement.

La circulaire montre ensuite les proportions sans cesse croissantes de l'ignorance dans certains départements.

Sur tous les points de la France, il y a progression du taux des illettrés. La circulaire ministérielle constate que ce taux, ramené d'abord de 17 o/o à 4 o/o est en mesure de décrire une courbe ascendante ; « mais, s'il y a eu arrêt depuis 1900, c'est que l'on se trouve en présence d'un « résidu d'ignorants » qui oppose de la résistance, et qui est, ou ravagé par la misère, ou composé d'enfants anormaux ou d'habitants de régions de montagnes et de hauts plateaux. »

La circulaire de 1908 invite les inspecteurs à consulter les états, dans les bureaux militaires, afin de connaître les noms des communes où il y a stagnation et de celles où il y a recul de l'instruction populaire.

Des sections spéciales seraient ouvertes pour les illettrés, et une action administrative devrait s'exercer sur les municipalités, sur les instituteurs, qui insisteraient auprès des familles, leur reprocheraient leur coupable négligence et solliciteraient le concours des industriels et propriétaires ruraux.

La circulaire ne demandait rien moins que la brusque naissance d'un grand mouvement d'en-

thousiasme en faveur des écoles. Elle attendait beaucoup du « bon vouloir » des délégués cantonaux et des amis de l'école. Mais nous croyons qu'il serait temps de ne plus se payer de mots, de ne plus compter sur des remèdes aussi bénins que ceux proposés par la circulaire du 25 octobre 1908, mais d'avouer le mal et d'agir vigoureusement. Il faut proclamer bien haut que la loi de 1882 est partout éludée.

L'œuvre scolaire est atteinte profondément, les mœurs ne sont pas pliées dans toutes les régions au principe de l'obligation ; il faut rajeunir les lois, leur donner de la vitalité et ne pas permettre, qu'après toutes les dépenses consenties, la France possède un taux aussi élevé d'illettrés. Nous avons deux institutions qui sont destinées à assurer la fréquentation scolaire en prononçant des sanctions pénales contre les parents négligents ou coupables, en distribuant des secours aux familles trop pauvres pour envoyer leurs enfants à l'école. Ces institutions, pourtant obligatoires, n'ont pas rempli leur tâche ; il faut les faire fonctionner par tous les moyens possibles et ne pas hésiter, le cas échéant, à chercher un remède dans des voies de coercition.

Il faut proclamer bien haut que les pères de famille n'ont pas le droit de ne pas envoyer leurs enfants à l'école ; que la Commission scolaire remplisse son rôle, que les parents récalcitrants soient dénoncés et sévèrement punis, ou que l'Etat s'empare de leurs enfants pour leur appliquer, comme

en Prusse, l'éducation forcée ; il n'y aurait bientôt qu'une proportion infime d'illettrés, pourvu toutefois qu'à ces mesures de coercition soit jointe l'action bienfaisante et charitable de la Caisse des Ecoles !

Vu :

Joseph DELPECH.

Vu :

*Le Doyen de la Faculté de Droit*
*de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer ;

*Le Recteur de l'Académie,*

E. BOIRAC.

# ERRATA

Page 34, ligne 14, au lieu de : *commune*, lire : *commune*.
— 43, ligne 27, au lieu de : *séaance*, lire : *séance*.
— 45, dernière ligne, au lieu de : *caurs*, lire : *cours*.
— 48, ligne 18, au lieu de : *construction*, lire : *constructions*.
— 50, ligne 28, au lieu de : *on*, lire : *ont*.
— 59, en note, au lieu de : *Haurion*, lire : *Hauriou*.
— 64, ligne 9, au lieu de : *efiet*, lire : *effet*.
— 71, ligne 23, au lieu de : *asistance*, lire : *assistance*.
— 72, ligne 18, au lieu de : *moias*, lire : *moins*.
— 105, ligne 17, au lieu de : *de doivent*, lire : *ne doivent*.
— 111, ligne 2, au lieu de : *Castel*, lire : *Cassel*.
— 111, ligne 16, au lieu de : *comsacré*, lire : *consacré*.
— 136, ligne 18, au lieu de : *création*, lire : *fréquentation*.
— 137, ligne 9, au lieu de : *rect*, lire : *sect*.
— 143, ligne 11, au lieu de : *justifiable*, lire : *justiciable*.
— 148, ligne 13, au lieu de : *délégation*, lire : *délibération*.

# TABLE DES MATIÈRES


Pages

**Introduction** ..... 1

**Historique** ..... 11

**Définition.** — *La Caisse des Ecoles de Dijon* ..... 37

PREMIÈRE PARTIE

*Le caractère légal des Caisses des Ecoles et leur spécialité fonctionnelle* ..... 53

CHAPITRE PREMIER. — Sont-elles des établissements publics ou des établissements d'utilité publique ..... 53

CHAPITRE II. — Sont-elles des établissements charitables ou des établissements purement scolaires ..... 77

CHAPITRE III. — Les Caisses des Ecoles peuvent-elles subventionner les écoles privées? Peuvent-elles distribuer des secours et des récompenses aux enfants qui fréquentent ces mêmes écoles? ..... 81

DEUXIÈME PARTIE

*Organisation et fonctionnement de la Caisse* ..... 117

CHAPITRE PREMIER. — Son organisation intérieure ..... 117

CHAPITRE II. — Le patrimoine de la Caisse des Ecoles .. 131

**Conclusion** ..... 155

IMP. L. MARCHAL, DIJON